

Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?

Nuria Cunill Grau

NURIA CUNILL GRAU: doctora en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela) y licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas (Universidad de Chile); dirige el Programa de Estudios y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, Caracas. Sus libros más recientes son *Lo público no estatal en la reforma del Estado* Paidós, Buenos Aires, 1998 (en coautoría); y *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Una serie de circunstancias concluyen actualmente a favor de la realización de la reforma de la Administración Pública, proceso nunca del todo acabado en América Latina. Sin embargo, las principales prescripciones en boga, pudiendo ser válidas, deben ser contextualizadas y algunas incluso relativizadas, si se aspira al desarrollo de un aparato público dirigido a la satisfacción de las necesidades colectivas, ajustado a los rasgos de las realidades latinoamericanas y adaptado a lo novedoso de éstas. Un asunto particularmente crítico en tal sentido incumbe al propio carácter del proceso de reforma. Al ser un proceso político y a la vez depender de una serie de reformas políticas, necesita convertirse en un tema de debate público y concitar la presión social. El trabajo se propone aportar algunos elementos en esa dirección.

Nota: El presente trabajo recoge algunas de las consideraciones efectuadas por la autora, en el capítulo III de *Repensando lo público...* Versiones preliminares circularon en 1997 con el título «Las reformas en curso de los servicios públicos. ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática? El necesario remarque en lo público».

El tema de la reforma administrativa ha recorrido prácticamente todo el siglo en América Latina. Ha habido esfuerzos orientados, con preponderancia, a la implantación de una administración burocrática no patrimonialista. Sin embargo, los avances fueron pocos debido en especial a que no se consideraron las constricciones que imponía a la reforma administrativa el modelo de Estado y los tipos de relación Estado-sociedad imperantes. A la matriz Estado-céntrica en realidad le era funcional un patrón discrecional y fragmentado de adopción de decisiones, que facilitara la apropiación privada del aparato estatal, su actuación auto-referida y la no rendición de cuentas.

El inicio de la ruptura de esta matriz crea una primera oportunidad para el cambio. Pero los esfuerzos que emergen en la década de los 80 están extremadamente dominados por la reforma económica orientada hacia el mercado, e irradian a la reforma administrativa equiparándola con la reducción de estructuras y de personal. Una nueva oportunidad para el cambio aparece ahora, a partir de la conciencia de que la propia sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales. Con base en esta conclusión, organismos como el Banco Mundial comienzan a propiciar y apoyar financieramente a las denominadas «reformas de segunda generación», incluyendo en ellas la reforma de la justicia, de los parlamentos y de la propia Administración Pública. Postulan además que las transformaciones deben, por sobre todo, cambiar el sistema de incentivos y constricciones sobre los que actúan burócratas y políticos.

Convergiendo, estas dos circunstancias ofrecen de nuevo un clima propicio a la reforma de la Administración Pública. Sin embargo, un nuevo escollo emerge en el camino: ¿qué modelo adoptar para llevar a cabo las transformaciones? y, sobre todo, ¿cuál es el marco normativo sobre el que requieren fundarse? En lo que sigue hacemos deliberada abstracción de la descripción de los innegables avances existentes en algunos países de la región (v. en especial y respecto de Brasil, Bresser Pereira 1998), así como omitimos una serie de medidas singulares. Nuestro principal propósito es analizar sumariamente algunas de las principales prescripciones en boga que afectan, a nuestro juicio, el modelo institucional de la Administración Pública. La tesis que sostenemos es que tales prescripciones, pudiendo ser válidas, deben ser contextualizadas y algunas incluso relativizadas, si lo que se quiere es propender al desarrollo de un aparato público dirigido a la satisfacción de las necesidades públicas y ajustado a los rasgos de las realidades latinoamericanas. Mayores desarrollos teóricos, más discernimiento sobre las experiencias extra-regionales, más debate público sobre los valores concernidos, además de la necesaria

consideración de la variable política, tal vez puedan ayudar a que las oportunidades no resulten nuevamente pérdidas y a que, en definitiva, las «reformas de la segunda generación» redunden en mejor vida para toda la gente.

Las principales transformaciones en curso

La década del 80 inaugura importantes reformas en la organización y gestión de los servicios públicos, especialmente del mundo anglosajón. Parte significativa de ellas constituye una respuesta a la crisis fiscal que convergiendo con el movimiento ideológico que adjudica a las burocracias públicas comportamientos por sobre todo egoístas –en particular, de «rent seeking»–, visualizan la reducción del tamaño del Estado como la solución por excelencia. La privatización se erige así en el principal instrumento de la reforma del Estado y de la Administración Pública. Bajo un foco similar, son también impulsados procesos de descentralización del Estado. Pero a la necesidad de reducir costos se agrega también un creciente malestar con los servicios que se retienen dentro de la órbita estatal, impulsando su propia transformación. No solo es así relevado el problema de la ineficiencia en la provisión de los servicios públicos, sino que se hacen patentes aquellos problemas que afectan en forma inmediata a sus usuarios: desde los más ostensibles vinculados a tramitaciones excesivas, sobre-reglamentaciones, trato inadecuado y discriminatorio, etc., hasta la ausencia de oportunidades de voz y de elección que derivan de la provisión monopólica y autoritativa característica de la institucionalidad tradicional de los servicios públicos.

Es bajo este marco que germinan al menos cuatro ideas fuerza: autonomía de los servicios; competencia entre ellos; contractualización de sus relaciones; y control de los consumidores o «clientes». Todas ellas, enfrentadas a los esquemas burocráticos y en particular a sus vicios, adquieren rápidamente legitimidad. Examinémoslas, confrontándolas entre sí, en forma sumaria.

La *autonomía* es la solución ofrecida para hacer frente a las rigideces que genera el modelo burocrático de organización y gestión. La estricta dependencia jerárquica de las agencias a una cadena de mando, se traduce al menos formalmente en la negación de la discrecionalidad como principio de gestión. El sentido último de esto no es casual. Este principio, clave en las organizaciones burocráticas, y su correlato en la rígida separación entre política y administración fueron, en su momento, las únicas respuestas posibles a las organizaciones patrimonialistas que con su confusión entre lo público y lo privado concedían a la arbitrariedad un espacio central. La impersonalidad de la norma y el estricto apego a una cadena de mando intentan

embatirse contra la arbitrariedad. Sus correlatos son, sin embargo, lentitud en la atención, prestaciones uniformes –y por ende, no necesariamente adaptadas a las necesidades de los públicos concernidos–, desfases entre las decisiones y las exigencias de acción, insatisfacción laboral –por la estricta separación entre las tareas de concepción y ejecución– escasos «puntos de contacto» con la realidad, etc. En suma, organizaciones «auto-referidas», insensibles a su entorno y en especial a sus usuarios, con el agravante de que internamente son también organizaciones «descontentas» e «ignorantes», cuestiones todas que en el contexto actual de rápidas mutaciones tecnológicas, signadas por la complejidad, la incertidumbre, tanto como por la centralidad del conocimiento, las tornan claramente obsoletas. Bajo tales términos el predicamento que comienza a dominar en la última década apunta hacia la inversión de ese paradigma. El reclamo es por un estilo de organización y de administración «posburocrático» que convierta al principio de la autonomía en clave. Consecuente con él, cobran fuerza la descentralización –territorial y funcional– como criterio macroorganizativo y la concesión de amplios márgenes de discrecionalidad al interior de las agencias para el manejo del personal, los contratos, el dinero, etc. Simultáneamente comienzan a ser cada vez más comunes los lemas de organizaciones planas (o circulares), desreguladas (o sea, con amplia autonomía financiera y administrativa) y sometidas en su interior a modalidades de gestión que incentiven la creatividad y la responsabilidad de sus trabajadores. Hasta acá, claramente, son todas propuestas que difícilmente pueden encontrar detractores. Es preciso sin embargo continuar examinando las otras ideas-fuerza que adquieren hegemonía.

La segunda es la *competencia*. En estricto sentido, la necesidad de dotar de mayor autonomía a las agencias aparece asociada en una medida fundamental a la convicción de que la creación de cuasi-mercados al interior del sector público constituye el mejor medio para presionar por mayores niveles de eficiencia y eficacia. La competencia se erige así en la alternativa a la provisión monopólica de servicios públicos por parte del Estado, expresándose en primera instancia en la desreglamentación de ciertos sectores a fin de que los contratistas privados y/o los organismos no gubernamentales tengan acceso a campos de actividad en los que antes había un monopolio público estatal. Por otra parte, se trata de estimular la competencia de las agencias públicas entre sí, sobre todo en lo relativo a «quién recibe» y «cuánto» de los recursos financieros disponibles a nivel central, para lo cual se propende a establecer una nítida separación entre las funciones de compra (o financiamiento) y provisión (o venta) de los servicios.

Tales principios se tienden a expresar a su vez en un cambio en el sistema de responsabilidades hacia las agencias centrales. El tercer principio que se torna dominante es el de la *contractualización* de las relaciones como sustituto a la relación autoritativa que constriñe la acción de las agencias a «órdenes» dadas por sus respectivos ministerios y a recursos predefinidos. La contractualización expresa, en cambio, derechos y obligaciones recíprocas y como tal hace posible la competencia por recursos y la evaluación con base en el desempeño de las agencias, pero también les permite negociar las condiciones para asegurar un funcionamiento apropiado. Posibilita además uno de los principales cambios postulados por el denominado paradigma posburocrático: el énfasis en los resultados de la acción administrativa, más que la focalización en el cumplimiento de rutinas, procedimientos o procesos que caracteriza al modelo burocrático de organización y gestión.

Finalmente existe, en forma destacada, un cuarto principio que intenta oponerse al modelo burocrático: *el control de los consumidores*. El realce que adquiere este postulado se enfrenta a la cultura del «súbdito» o del «administrado» que ha primado en la tradición administrativa. Sin embargo, es precisamente visualizados en sus alcances reales como pueden evaluarse los límites de la propuesta hegemónica en materia de reforma de los servicios públicos. Al respecto, el lema que actualmente gana cada vez más terreno es el de la «autogestión social», sobre todo en los servicios educativos y sanitarios. Se trata en definitiva de favorecer la posibilidad de que los propios «clientes» de un servicio público específico intervengan en su dirección y control, bajo un modelo normativo que interpela más su conocimiento experto bajo un rol gerencial –o sea, como «participantes administrativos»– en vez de sus intereses sociales y su capacidad para introducir consideraciones de valores y de política en el más amplio sentido. El predicamento central que avala estas transformaciones es que la mejor manera de hacer valer la «soberanía del consumidor» es posibilitando la elección a través del mercado o, al menos, el control directo de los servicios que usa.

Todos los cambios reseñados, confrontados con los modos tradicionales de gestionar los servicios públicos, bien pueden ser interpretados como un significativo paso adelante. Intentaremos, sin embargo, mostrar a continuación que pudiéramos estar corriendo el riesgo de dar «dos pasos atrás», si cada uno de tales cambios no son direccionados en función del refuerzo de lo público; es decir de lo que es de todos, y por ende, interesa a todos.

Redirigir los cambios en función de reforzar lo público. Un primer nivel de prevenciones

Cada una de las transformaciones en ciernes admite una serie de prevenciones, de las cuales pueden derivarse algunos correctivos. A la luz del conocimiento que se está acumulando, nos referiremos seguidamente a ambos.

a) Autonomía, discrecionalidad y descentralización de los servicios públicos. La necesidad de enfoques contingentes y de su fundación democrática.

Llevado a su extremo, el paradigma posburocrático puede provocar al menos dos efectos que requieren ser prevenidos. Uno es la aparición de iniquidades producto de la aplicación irrestricta del principio de la descentralización, sobre todo cuando se traduce en la sobrevaloración de la autonomía financiera. El otro efecto es el refuerzo del corporativismo y del clientelismo, que puede devenir del principio de la discrecionalidad. La descentralización intraorganizacional (en agencias autónomas) y la político-administrativa (en niveles locales de gobierno), así como la discrecionalidad al interior de las agencias, sin enfoques contingentes una, y fundación democrática la otra, pueden atentar contra los valores que las fundamentan, en particular contra la democratización de las relaciones de poder y la adaptación a las necesidades del público. A continuación se señalan algunos de los argumentos que sustentan tales reclamos.

El principio de la autonomía, como patrón de diseño organizativo, tiene varios fundamentos. Uno, ya referido, es el manifiestamente proclamado por el paradigma posburocrático: la necesidad de una mayor flexibilidad en el trabajo de las agencias, de forma de lograr el giro de la atención desde los procesos hacia los resultados. Otro, que subyace a la mayoría de los esfuerzos de reforma, es el requerimiento de estimular un financiamiento propio y, en términos generales, de mejorar la eficiencia productiva de los servicios públicos. Es el último fundamento el que reclama de mayor atención, sobre todo porque ha estimulado un foco exagerado en la descentralización fiscal, cuyos efectos adversos comienzan a advertirse respecto de la eficiencia y, sobre todo, en relación con la equidad de las prestaciones.

Uno de los problemas que en la experiencia acumulada muestra tener gran gravitación es relativo a las debilidades de las estructuras institucionales locales para aumentar sus ingresos y a las incapacidades de los actores locales de revertir, con sus propios recursos, los déficits en la provisión de servicios en situación de estagnación y exclusión. Puesto pues el énfasis en la relación entre descentralización y autonomía financiera, las probabilidades de que el proceso se convierta en fuente de iniquidades son altas. Extendido este principio de descentralización al nivel de la

propia operación de los servicios públicos, las iniquidades tienden a reforzarse, habida cuenta del sobreénfasis que produce en la captación de ingresos por el uso del servicio. Sus consecuencias sobre la exclusión de usuarios sin capacidad de pago son las más obvias. Menos, pero aún más significativos, son los riesgos de estigmatización que genera la gratuidad cuando ella se establece como un medio para evitar la exclusión, dentro de un entorno cultural que vincula prestaciones a contraprestaciones. Por su parte, la competencia interagencial e intergubernamental por la captación de recursos no solo tiene consecuencias políticas –la pérdida de capacidades de negociación producto de la fragmentación– sino, incluso, administrativas al profundizar los problemas de coordinación.

Argumentos de este tenor refuerzan la necesidad de recuperar un enfoque contingente al momento de privilegiar la descentralización como principio organizativo de la producción de bienes públicos. Este tipo de enfoque obliga a determinar las condiciones que tienen que estar satisfechas para que riesgos como los mencionados no afloren, así como a establecer las combinaciones apropiadas entre centralización y descentralización en cada contexto particular e incluso, a determinar cuándo la equidad aconseja un gasto centralizado.

Otras prevenciones, aunque relacionadas con las precedentes, afloran directamente respecto de la dimensión micro-organizativa de la autonomía: la discrecionalidad. El patrón dominante de modernización de la Administración Pública asume como uno de sus postulados la aplicación irrestricta del principio de la discrecionalidad, considerando que es requisito para lograr la adaptación de los servicios a las necesidades de los clientes por vía de la competencia. Se supone, a la vez, que por estos medios la jerarquía puede ser sustituida por el intercambio como mecanismo de control. Pero lograr esto no solo es difícil, sino que –de conseguirlo– peligroso. Uno de los problemas, destacado por Green/Hubbell, es que dado que el modelo propuesto no ofrece respuestas acerca de dónde se debe radicar la autoridad –la discrecionalidad– cuando no hay acuerdos sobre las preferencias de los mandantes –los «clientes»–, la primera pregunta que queda abierta es qué debe hacer un jefe de un servicio público específico si sus mandantes tienen distintas perspectivas acerca del tipo de bien público a producir. Elegir una perspectiva o hacer un juicio independiente se revelan, de hecho, como soluciones plausibles. Pero ¿son acaso legítimas?; ¿cómo se puede asegurar que la discrecionalidad y el poder delegado bajo tales circunstancias no se traduzcan en el privilegio de un sector de la «cliente-la», no estimulen los abusos de patronazgo y no aumenten la fragmentación de las políticas públicas?

Este tipo de interrogantes obliga a colocar la atención sobre los prerequisites de la discrecionalidad cuando el ámbito en cuestión es una agencia pública. Uno de ellos refiere a la reivindicación de la perspectiva global y a la responsabilidad que en su conformación tiene la institucionalidad de representación política: la operación descentralizada de servicios públicos requiere de políticas centralizadas, aunque elaboradas democráticamente. En tal sentido, la posibilidad de que existan leyes y políticas claras y consistentes, que expresen las escogencias de valores de la sociedad para la resolución de los problemas de carácter público y que aseguren una asignación equitativa de recursos, vuelcan la atención en primer lugar sobre la calidad democrática de las instancias de representación política y social y, sobre todo, de los parlamentos. Si esta condición está dada, la mayor autonomía a nivel micro-organizativo puede contribuir a traducir los valores generales, y a adaptarlos de acuerdo a las necesidades específicas de los usuarios. Pero esto supone hacer uso de la discrecionalidad administrativa para facilitar la participación ciudadana, es decir, con vistas a la democratización de los servicios públicos y no para desplegar un mayor autoritarismo sobre ellos..

En suma, la discrecionalidad y la flexibilidad sólo pueden ser asumidas como medios para ampliar la capacidad de respuesta de las agencias, si disponen de una fundación democrática. Lo contrario puede reforzar la arbitrariedad y el clientelismo y desnaturalizar el carácter público de los servicios.

b) La competencia y la contractualidad revisadas: pluralización de la oferta pública, contratos públicos y redes de trabajo.

Uno de los signos más destacados de los nuevos desarrollos sobre la gestión pública es el valor concedido al principio de la competencia como alternativa a la provisión monopólica de servicios públicos. En sí, la autonomía financiera como la discrecionalidad administrativa encuentran en ella su justificación más poderosa. La competencia incluso se incorpora en la noción de contractualidad, que a su vez tiende a ser erigida como base de la relación entre el centro y las agencias en sustitución a la relación de carácter autoritativa.

Una asunción básica del modelo es que la competencia entre los proveedores de un servicio por contratos de las agencias centrales o por compras de los consumidores, puede prevenir contra la captura de la burocracia por parte de los intereses económicos y maximizar su eficiencia. Se supone que también puede reducir las oportunidades del comportamiento automotivado de los propios políticos. De hecho, por ejemplo, bajo un esquema de contractualidad las agencias productoras podrían rehusarse a producir servicios más

allá de su costo real de producción, a menos que el ministerio respectivo les provea de un subsidio específico a tal efecto. Con subsidios hechos transparentes, los políticos deberían tener que buscar una explícita aprobación política para cualquier subsidio, obligando a los grupos a limitar sus presiones. Por otra parte, las presiones competitivas desde otras agencias o desde el sector privado para proveer los servicios, podrían reducir el comportamiento oportunista del personal de las propias agencias. A su vez, la separación de la elaboración de políticas respecto de la ejecución podría minimizar los peligros de la captura burocrática (Schwartz, pp. 55-57).

Todas estas consideraciones están avaladas fácticamente. Sin embargo, al menos dos prevenciones básicas tienen que ser introducidas. La primera remite al propio modelo, mientras que la segunda, a sus límites. Cabe en primer término destacar que, como lo muestran varias experiencias, el estímulo de la competencia admite diversos caminos, además del propuesto por el modelo hegemónico. Este favorece la oferta privada. Otro camino es pluralizar la oferta pública. En tal sentido, una posibilidad válida es favorecer la competencia a través de la diversificación de los agentes públicos, bajo un esquema que supone que el Estado no solo mantiene su responsabilidad en el financiamiento –o cofinanciamiento– de los servicios públicos, sino que propende a la multiplicación de los proveedores público-estatales y estimula la producción directa de entes que no operan a través de una lógica mercantil. El punto crítico acá estriba en el hecho de que cuando la provisión es pública y la producción en cambio es privada, no es irrelevante el carácter de los agentes encargados de asumir la prestación de los servicios. Las ventajas en términos de mayores aportes a la calidad, a la diversidad y a la introducción de una lógica no mercantil ofrecidas por las organizaciones sociales que funcionan con base en la solidaridad y, en particular, por los entes privados de servicio público, conducen a favorecer expresamente el desarrollo de la institucionalidad de participación social a efectos de la producción de bienes públicos, sobre todo de aquellos dirigidos a colectivos específicos donde no es necesario que el respectivo servicio público llegue a todos y de igual forma.

La multiplicación de los agentes públicos, incluyendo a los propios consumidores y también a los trabajadores de servicios públicos, combinado con la introducción de un modelo de contractualidad que establezca derechos y deberes recíprocos de las instancias políticas y de los ejecutores, puede constituirse en una alternativa tanto a la privatización y a la contratación exterior exclusivamente con agentes privados mercantiles, como a la pérdida de control por parte de los políticos y de los ciudadanos sobre la Administración Pública. En este modelo, a diferencia de otros

procesos de descentralización que tienden a la desagregación y a la pérdida del control, se propende a una gestión orientada hacia los productos, conjugada con un sistema de planificación y control de tales productos o resultados, sostenido por las instancias de participación política y ciudadana. Así este sistema, junto con el mandato político plasmado en las normas, viabiliza un marco de responsabilidad ante los órganos políticos y sociales de control, que permite dar cuenta acerca del uso de los recursos públicos pero manteniendo autonomía en su administración.

En tal sentido, las instancias políticas se insertan en el proceso en dos momentos: cuando se discuten y fijan los objetivos y las metas y se asignan los recursos, y cuando se evalúan los resultados y su relación con los recursos asignados.

En cualquier caso, un área particularmente crítica se relaciona con la publicación de los contratos de gestión, al menos en un doble sentido. Primero, tornarlos públicos, de forma de admitir el debate social en torno de ellos antes de su suscripción o, en su defecto, de abrir la oportunidad a la «exigencia de cuentas» de parte de la sociedad. En segundo término, la introducción de criterios públicos dentro de los contratos que posibiliten evaluar el desempeño de las agencias no solo por su eficacia y eficiencia, habida cuenta de la presión que ellas pueden ejercer, por ejemplo, sobre la exclusión de usuarios cuya atención es más costosa (los más pobres, de hecho). El desafío estriba acá en la incorporación de criterios, más políticos, que permitan evaluar impactos o resultados considerando las implicaciones que tienen los servicios públicos sobre la defensa y ampliación de derechos, como asegurar por ejemplo igual protección ante la ley, proveer salud y educación sin discriminaciones, cultivar valores cívicos, etc.

Otra área crítica es que el sistema de contratos permita no solo el establecimiento de deberes y derechos recíprocos entre las agencias centrales y los agentes ejecutores, sino que se prevean sanciones para ambas partes en caso de incumplimiento. Por ahora, los contratos tienden a sancionar sólo a los ejecutores (por medio del financiamiento) pero no a las agencias centrales. Sin embargo, la experiencia de algunos países como Suiza o Suecia (donde el incumplimiento incluso es sometido a los tribunales y puede dar lugar al pago de una indemnización) muestra que ello es necesario si se aspira a crear un sistema de responsabilización mutua. Sistemas legales y judiciales fuertes y democráticos, naturalmente, son fundamentales a este propósito.

Un modelo que combina competencia y contractualidad bajo términos como los acá planteados, puede constituir una alternativa a la provisión monopólica y autoritativa de los servicios públicos. Pero supone al menos dos condiciones. Primero,

que el sistema de responsabilidades públicas puede ser satisfecho a través de un contrato de desempeño. Segundo, presupone que no es requerida una relación interagencial de cooperación para asegurar un desempeño eficiente y adaptativo, sea porque la naturaleza del trabajo concernido torna a las agencias en autosuficientes o porque el propio mercado puede actuar como un mecanismo automático de coordinación. Estas dos condiciones se satisfacen en muchos casos, pero no en todos, al punto tal que conceder un valor absoluto a la competencia y a la contractualidad en tanto principios de organización y de control, puede tornar más vulnerables ciertos servicios públicos así como generar una arquitectura fuertemente especializada y fragmentada en ambientes en que lo requerido es por cierto lo contrario. En este sentido, es preciso tener en cuenta cuáles son los límites del modelo.

La primera consideración que cabe formular al respecto es que no cualquier servicio público admite un esquema de responsabilización de tipo contractual, ni una orientación hacia los resultados. En particular, aquellos servicios que suponen desplegar el poder del Estado (como por ejemplo los servicios de policía) sólo pueden ser juzgados con base en el apego a normas de procedimientos (en vez de resultados), y el esquema de responsabilización debe asentarse estrictamente en la jerarquía (en vez de en la contractualización). O sea, lo que cabe respecto de algunos servicios públicos es su organización bajo los términos del modelo burocrático.

La segunda consideración es que cuando está implicada la necesidad de un abordaje multisectorial y/o cuando varios actores intervienen en la producción de un bien o servicio, la cooperación –y no la competencia– se erige en valor central (Wolf). La viabilidad del trabajo en redes y comunidades está condicionada a la capacidad de suscitar la cooperación voluntaria de las partes a cuyos fines no solo resulta desafiada la organización burocrática, sino la posburocrática con su énfasis en un enfoque de mercado, considerando que las redes, en general, se construyen sobre la base de normas recíprocas, fundamentadas en acciones de mutuo apoyo, procesos de auto-organización, sin jerarquías establecidas ni roles formales, etc. Desde esta perspectiva, cualquier solución institucional que asiente la competencia y la fragmentación (en vez de la cooperación y de marcos de referencia transorganizacionales u holísticos) puede resultar reñida con los desafíos que plantea la creciente interconectividad en la solución de los problemas sociales. Si bien, por lo tanto, es posible corregir los obstáculos que a ella crea una estructura competitiva (por ejemplo, estructurando los sistemas de recompensas con base en el trabajo en equipo) o una estructura burocrática (trascendiéndola temporalmente a través de una organización matricial), el real dilema que queda abierto es de orden cultural: el patrón de relaciones basado en el antagonismo y la fragmentación que tales es-

estructuras asientan. Lo que en definitiva destaca de todas las experiencias en curso es que los arreglos institucionales que posibilitan las sociedades de trabajo, sean redes, cadenas o asociaciones productivas, enfatizan en la horizontalidad de las relaciones y en general, en un modelo de administración de la cooperación público-privada que no responde ni a los patrones burocráticos, ni a los inducidos por un enfoque de mercado.

c) Del control de los consumidores a la participación ciudadana y al control social.

Otro asunto clave atinge al cuadro de poder que se configura en la Administración Pública y al carácter de los actores que intervienen. La recomposición de las relaciones de poder ciertamente está en curso. Sin embargo, ya hay fuertes evidencias respecto de que la tendencia apunta a la reducción del rol de los ciudadanos en las políticas que se llevan a cabo para la provisión de los servicios públicos. La apelación al «cliente» da cuenta de un supuesto reposicionamiento del ciudadano, pero sólo a nivel micro y a costa de la exclusión de fuentes de legitimidad política tradicionales, deviniendo en un progresivo debilitamiento de la capacidad de influencia de los ciudadanos en el nivel macro de la política pública. En este sentido caben algunas consideraciones adicionales.

Primero, los esquemas que favorecían la participación ciudadana en la formulación de las políticas tienden a ser sustituidos por el modelo de la «autogestión social» y de la consulta no organizada que enfatizan en la relación entre la *accountability* y la experticia y que, en cualquier caso, centran la atención en el individuo aislado. Como lo destaca Sue Richards (p. 13) en referencia al caso británico, ahora los clientes tienen poder para preocuparse de su propia experiencia de servicio individual. Cómo se gestionan las viviendas públicas, cómo funcionan los colegios, si las citas individuales de los pacientes se llevan a cabo, son todas cosas en las cuales los clientes pueden influir. Pero los clientes no están facultados para definir el objetivo público a conseguir, no pueden intervenir en si se reutilizan para viviendas sociales los fondos conseguidos por la venta de viviendas propiedad del municipio, o en la decisión acerca de lo que debe impartirse en los planes de estudio a nivel nacional, o sobre el nivel de las prestaciones de la seguridad social o sobre el nivel de recursos disponibles para asignaciones extracontractuales en el Servicio Nacional de Salud (NHS). En otras palabras, no están facultados para participar en las macrodecisiones políticas. Su emergencia como actores en el esquema de legitimación de la acción pública sólo les autoriza a participar en temas micro.

Segundo, la disminución de la participación ciudadana directa no ha sido compensada con un reforzamiento de la participación política en la formulación de la política de servicios públicos; por el contrario, tiende a ser debilitada. Claramente sería el caso de la capacidad institucional del presidente y de las agencias centrales de administración en Estados Unidos (Moe). Pero también, se extiende a las autoridades locales. Por ejemplo, en Inglaterra la representación de la autoridad local ha sido eliminada de los órganos de gobierno de los servicios sanitarios y educativos. Por otra parte, con el fin de mantener el control del gobierno central sobre el gasto público, cada vez más los recursos que deberían haber sido canalizados a través de las autoridades locales están siendo canalizados a través de órganos *ad hoc* que carecen de una legitimidad electoral independiente del gobierno central.

En suma, el nuevo cuadro de poder supone la exclusión de actores del campo de la política. También implica que la formulación de las políticas, la gestión estratégica de los servicios públicos y la gestión operativa de la provisión de servicios, se desenvuelvan en esferas cada vez más separadas. El énfasis en la delegación de competencias y, en términos generales, el modelo de autonomía/competencia/contractualidad, asentado a su vez sobre la separación entre política y administración que se propone para la gestión de los servicios públicos, puede, bajo este cuadro, devenir en una mayor vulnerabilidad de los ciudadanos. Por ende, uno de los mayores desafíos a futuro consiste en revitalizar la participación ciudadana tanto como la participación de los representantes electos en la definición de las políticas relativas a los servicios públicos. Lugar destacado tiene a su vez, el control social de modo tal de asegurar que las prestaciones respondan a valores públicos.

Un esquema de participación y control ciudadano que refuerce la democratización de las relaciones de poder en la gestión pública –estatal y no estatal– y no que se constituya en una vía para la penetración de intereses corporativos, exige sin embargo atender al menos tres preguntas: quiénes, dónde y cómo. De acuerdo con las lecciones del pasado, las respuestas a la primera pregunta no son simples, sobre todo si se tiene en cuenta que los esquemas de participación asentados sólo en la representación funcional pueden consolidar el poder de los sectores que ya tienen «voz» –por su posición privilegiada en la estructura económica y social– y reforzar las asimetrías en la representación. De allí la importancia, entre otras, de apelar también a la representación territorial y en general, a métodos que favorezcan la apertura al ciudadano común y a los intereses subrepresentados. Por otra parte, las respuestas al «dónde» y al «cómo» requieren ser formuladas atendiendo a las capacidades que se aspira maximizar. Si ellas se orientan a fortalecer las capacidades de organización social, articulación de intereses colectivos y construcción de ciudada-

nía, por lo menos es preciso acordar que mientras más agregados sean los ámbitos de la participación (versus intervenciones puntuales y «sectorializadas»), y mientras más se apele a las consideraciones de valor (versus las estrictamente técnicas), más probabilidades habrá de que lo público sea fortalecido.

La revisión del modelo institucional propuesto y las especificidades latinoamericanas. Un segundo nivel de prevenciones

El tipo de relación entre los distintos actores sociales que promueve el modelo institucional de la Administración Pública en ciernes, puede conducir a la fractura del espacio público, tanto como al debilitamiento de su virtualidad normativa, interpellando así al propio modelo de gobernabilidad democrática. Varias cuestiones requieren ser resaltadas en este sentido.

En sí, es de una parte obvio que la aparición en escena del actor «cliente» supone para la Administración Pública una modificación del carácter de sus intercambios con las instancias políticas ante las cuales es responsable. En principio, el modelo en ciernes pareciera implicar la superación de las relaciones bipolares entre los agentes públicos y los responsables políticos, para dar lugar al desarrollo de relaciones triangulares, que incluyen a los propios clientes de la acción pública. Sin embargo esta conclusión es engañosa, a la luz de la pérdida real de poder de la instancia política misma. De hecho, es probable que un análisis más cuidadoso avale la conclusión de que las relaciones en el seno de la Administración Pública continúan siendo bipolares, sólo que uno de los actores de la relación –el político– tiende a ser sustituido por el «cliente». Esto, en primera instancia, abre acuciantes interrogantes acerca de cómo enfrentar los conflictos de interés. Richards (p. 12) formula entre otras las siguientes: ¿qué hace el gestor cuando los clientes solicitan servicios diferentes de aquellos que han decidido financiar los políticos que han elegido, o cuando los clientes solicitan servicios que los productores no están preparados para proveer o cuando los profesionales solicitan condiciones de trabajo que son contradictorias con los intereses de los consumidores? El modelo hegemónico no ofrece respuestas a estas interrogantes, precisamente porque su foco de atención no es el desarrollo de relaciones triangulares, sino el quiebre o al menos la mitigación de la relación de la Administración Pública con los representantes políticos (salvo con las autoridades financieras) y, en general, con la política.

El propio carácter de la relación entre los ciudadanos y los agentes públicos es tributaria de esta concepción. Recordemos que, de acuerdo con la tradición republicana-liberal, la calidad democrática del gobierno y, en definitiva, el hecho de que

pueda representar valores públicos, está vinculado con el procedimiento a través del cual se adoptan las decisiones. Los ciudadanos, como cuerpo político, en esta tradición detentan la soberanía de legislar. Este carácter tiende a desaparecer cuando se privilegia la negociación y la transacción privada con el punto de contacto en la Administración Pública –los que prestan el servicio– y se renuncia a los arreglos democráticos para la solución de los problemas colectivos. El avance que se produce en el relevamiento de la importancia del «cliente» es pues más aparente que real: la metáfora, productiva para enfrentar la noción del «súbdito» que se somete pasivamente al ejercicio del poder político, deviene en resultados similares. En la práctica, el sujeto interpelado es el poseedor de derechos individuales que actúa como comprador en el mercado y cuya satisfacción depende estrictamente de los recursos –de poder, si no de dinero– que disponga a fin de negociar los mejores términos a sus intereses. Es en este estricto sentido que el cliente –individual– reemplaza al ciudadano, o sea al miembro de la comunidad que reivindica su participación activa en la definición de objetivos políticos, así como su capacidad de perseguir intereses no solo individuales sino también colectivos (Brugué et al., p. 33).

Con ello dos cuestiones, al menos, resultan problematizadas. Por una parte, el hecho de que la Administración Pública no solo produce bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de unos valores colectivos y de unos planteamientos político-ideológicos específicos (ibíd.). Al respecto es preciso considerar, por ejemplo, que las escuelas públicas de EEUU han sido el mayor catalizador de la igualdad de oportunidades, y también son el crisol de una cultura cívica en común. Por añadidura, esas escuelas han sido un medio excelente de reducir las diferencias económicas y sociales –y últimamente también raciales–; y para el inmigrante han constituido una vía de acceso a la oportunidad económica y a la obtención de la ciudadanía, desde mediados del siglo XIX hasta el presente. (Kolderie et al., p. 57.)

Esta dimensión «pública» de los servicios públicos es la que puede resultar difuminada si se adopta el modelo institucional que subyace a las propuestas hegemónicas de reforma de la Administración Pública. Por otra parte, también puede desvanecerse la posibilidad de suscitar un nuevo tipo de relación entre los ciudadanos y la Administración que desplace la autoridad burocratizada y centralizada representada por aquella.

Finalmente, es preciso considerar una tercera cuestión que resulta desvanecida en las propuestas en curso de la reforma administrativa. La Administración Pública no solo está constituida por los entes que prestan servicios públicos. Una parte fundamental (que por demás, tiende a adquirir creciente relevancia) es la instituciona-

lidad dedicada a la formulación de las políticas públicas y a las actividades de rectoría y regulación. Pero, para los entes regulatorios las propuestas realmente innovadoras son escasas; para aquellos que constituyen el núcleo estratégico del Estado son casi inexistentes. Tal vez ello se explica porque las prescripciones en boga emergen de países donde este tipo de institucionalidad funciona «bien». Pero este no es el caso de América Latina, donde un déficit central atañe al propio modelo burocrático. El corporativismo y el clientelismo constituyen una expresión de este déficit. No dar cuenta de ellos puede aumentar tales problemas.

Bajo el marco de estas tres cuestiones, cabe tener en cuenta algunos requerimientos que conciernen actualmente a la transformación del aparato del Estado. Uno es reclamado por la propia OCDE (p. 246): la Administración debe adoptar nuevos valores, pero también deberá reforzar los antiguos, y en particular la subordinación de las actividades de la Administración a la autoridad política, la integridad, la legalidad y la preocupación por el ahorro en la utilización de los fondos públicos.

El desafío en América Latina es todavía mayor puesto que, en gran parte de los países, la reforma burocrática weberiana dirigida a instaurar un sistema público profesional y meritocrático, es una tarea aún pendiente (v. CLAD, pp. 10-11). De hecho, no hay reforma posible en el sector público sin un sistema que se asiente en las capacidades del personal, que les proteja de las interferencias políticas contingentes y que les ofrezca incentivos al desempeño eficiente a través de los sistemas de remuneración y evaluación. Es insoslayable la necesidad de retomar esta tarea y, a la vez, discriminar cuáles actividades de la Administración Pública deben reformarse para reforzar la legalidad y la integridad y para aumentar las capacidades estratégicas de gobierno y de regulación.

Por otra parte, un segundo requerimiento es el desarrollo de modelos de organización y gestión que trasciendan tanto el enfoque burocrático como el posburocrático basado en el mercado, de modo de generar incentivos institucionales a los nuevos modos de cooperación público-privado. Estos no solo son necesarios para suscitar círculos virtuosos entre el sector público estatal y el no estatal en la provisión de los servicios sociales. Es preciso considerar además que los productos de la acción gubernamental –a diferencia de la empresarial– son muchas veces intangibles, y a menudo para producirlos se requiere de la cooperación de los usuarios, como aquellos relativos a ciertas regulaciones (Barzelay). Esta «coproducción», entre Estado y sociedad será crecientemente reclamada, habida cuenta de la importancia que el debate público asigna a la protección de bienes públicos, como el ambiente o la propia competencia, respecto de los cuales el sector público debe actuar como

institución generadora de normas, más que de servicios. Pero hay además otra tendencia en ciernes que refuerza la necesidad del sentido de co-producción: es el racionamiento ya constante del gasto público y la creciente complejidad social que colocan sobre el tapete la necesidad de la «contratación del desarrollo» y de una «gobernanza socio-política» con ONGs, comunidades y empresas privadas (Kooiman).

Un tercer requerimiento está vinculado a la necesidad de recuperar los roles redistributivos del Estado, todavía reservados a un carácter residual, y de erradicar las fuentes del clientelismo y del corporativismo que generan distorsiones en el ejercicio de tales roles. Por tanto, apunta a la democratización de la Administración Pública y del sistema político que la sustenta, así como de la propia estrategia de la reforma. En este último aspecto, cabe considerar que, como lo destaca el CLAD (pp. 8-9), muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado.

Tales coaliciones deben, a su vez, sustentar los nuevos patrones institucionales de modo tal que la apropiación privada del aparato del Estado y el sesgo particularista de las políticas públicas no sigan dominando la escena latinoamericana.

Vinculado con lo anterior, un cuarto requerimiento apunta a lograr una Administración Pública responsable directamente ante la sociedad y ante sus representantes políticos. El modelo burocrático supone que los burócratas son responsables ante los ciudadanos, a través de los políticos que eligen. El modelo posburocrático, bajo una orientación de mercado, prácticamente reemplaza la responsabilización frente a los políticos por la responsabilidad ante los «clientes». Ninguno de estos modelos es eficaz. El último, porque contiene el riesgo de la neoclientelización de la Administración al crear públicos privilegiados y al descuidar la necesaria subordinación de la Administración a la política; el primero, porque diluye la responsabilización de la Administración Pública frente al ciudadano. Por tanto, una tarea crucial consiste en desarrollar modalidades innovadoras de control que faciliten tanto la influencia directa de los ciudadanos sobre la Administración Pública, como

su influencia indirecta a través de sus representantes políticos. Pero además, sobre todo en América Latina, otra tarea ineludible es considerar que el foco en los resultados de la acción administrativa no puede derivar en el descuido de los procedimientos. Si éstos no están legitimados democráticamente, y no iluminan a los propios resultados, la posibilidad de lesionar valores públicos con la equidad es alta.

Una reforma administrativa que, además de propender a la mayor eficiencia y calidad de la gestión pública, tenga un claro contenido democrático, puede comenzar a construirle viabilidad a estos requerimientos. Para ello, sin embargo, debiera traducirse en un nuevo modelo institucional de la Administración que trascienda tanto el enfoque burocrático como el de mercado; que recupere la «revolución gerencial» pero que a la vez delimite con claridad las áreas que deben más bien recrear el sentido primigenio de la burocracia (Bresser Pereira 1996; Prats); remarcando en ambos casos el carácter público de la Administración Pública y aumentando su responsabilización frente a la sociedad.

Permanece, debemos recordar, un problema esencial: no es posible un nuevo arreglo institucional de la Administración en términos voluntaristas. Como lo destaca Haggard, las condicionantes que sobre la Administración Pública ejercen otras instituciones, tales como el presidencialismo o la configuración del sistema de partidos, obligan a considerar que la reforma del Estado es un proceso político que, como tal, no puede agotarse en la modificación de los incentivos burocráticos internos. Las modalidades que adoptan las otras instituciones políticas estructuran los incentivos de cada uno de los actores, incluyendo los propios ejecutivos, ministros, legisladores y grupos de interés. Por eso es que, finalmente, sin reforma política en un sentido amplio no hay reforma administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad. Nosotros creemos que tampoco la habrá si no se tiene en consideración que la propia reforma administrativa, enfocada también como una reforma política, implica ganadores y perdedores; por ende, constituye un proceso del que cabe esperar no solo consensos sino, por sobre todo, conflictos y luchas de intereses. Convertirla en un tema de debate público y lograr la presión social sobre ella, serán fundamentales para dirimir su curso y sostener sus avances.

Bibliografía citada

Barzelay, Michael: «Metáforas en la gestión de servicios públicos» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, Madrid, 1994. Bresser Pereira, Luiz Carlos: *De la administración pública burocrática a la gerencial*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1996. Bresser Pereira, Luiz Carlos: *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, Ed. 34 - ENAP, Brasília y San Pablo, 1998.

- Brugué, Quim, M. Amorós y Richard Gomá: «La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, Madrid, 1994.
- CLAD: *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, Caracas, 1998.
- Cunill Grau, Nuria: *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Green, Richard T. y Lawrence Hubbell: «On Governance and Reinventing Government» en Gary L. Wamsley y James F. Wolf (eds.): *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Sage, Thousand Oaks, 1996.
- Haggard, Stephan: «La reforma del Estado en América Latina» en *Reforma y Democracia* N° 11, CLAD, Caracas, 1998.
- Kolderie, Ted, Robert Lerman y Charles Moskos: «Educación y ciudadanía» en *Revista IDEA* N° 178, Buenos Aires, 1994.
- Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, Londres, 1993.
- Moe, Ronald C.: «The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences» en *Public Administration Review* vol. 54 N° 2, Washington, 1994.
- OCDE: «La administración al servicio del público», Colección Informes y Documentos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- Prats i Català, Joan: *Los fundamentos institucionales del sistema de mérito*, Instituto de Gobernabilidad de Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Generalitat de Catalunya, Universidad de las Naciones Unidas, Barcelona, 1996.
- Richards, Sue: «El paradigma del cliente en la gestión pública» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, Madrid, 1994.
- Schwartz, Herman M.: «Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s» en *Administration and Society* vol. 26 N° 1, Newbury Park, 1994.
- Wolf, James F.: «Moving Beyond Prescriptions: Making Sense of Public Administration Action Contexts» en Gary L. Wamsley y James F. Wolf (eds.): *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Sage, Thousand Oaks, 1996.

Reforma del Estado en América Latina

¿Hacia dónde?

SONIA FLEURY

Por un lado están los determinantes para la reforma estatal en la región, y por otro las diferentes posibilidades de reforma. Esta discusión no debe olvidar una cuestión de fondo, acerca de cuál Estado se pretende construir y qué relaciones habrá entre los diferentes grupos sociales. Aunque la reforma tenga como punto de partida una teoría negativa del Estado, en algún momento deberá enfrentar la discusión positiva sobre el Estado que se pretende reconstruir. El proceso de reforma y de redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad es eminentemente político, a través del cual se reconfiguran las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. Y aquí inciden políticamente las distintas perspectivas de interpretación teórica.

La propuesta de una segunda generación de reformas en América Latina, por parte de los organismos internacionales, proviene de la constatación del fracaso de las reformas de primera generación –relativas a la liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada– a fin de generar las condiciones necesarias para la superación de los problemas más apremiantes de la región. En otras palabras, la primera generación de reformas, también conocida como las políticas recomendadas en el marco del Consenso de Washington, se mostró incapaz de crear tanto las condiciones de desarrollo sostenibles como la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. A pesar de los efectos distributivos inmediatos de la baja de las altas tasas de inflación, el crecimiento no fue capaz de disminuir la vulnerabilidad de las economías frente a la especulación financiera así como de alterar el perfil regresivo. Al revés, incluso en economías como la chilena, donde el crecimiento económico se mantiene por

SONIA FLEURY: profesora del Indes, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Nota: Las posiciones presentadas en este artículo no representan una visión institucional.

Palabras clave: reforma del Estado, sector público, exclusión, América Latina.

un periodo más prolongado, y también se aplican políticas de focalización como estrategia de combate a la pobreza, el grado de desigualdad sigue siendo alto, revelando la persistencia de una gran brecha en la distribución del ingreso (Chile presenta un coeficiente Gini de 0.56, mientras España, de 0.25)¹. Las revisiones del Consenso de Washington ampliaron la agenda de las reformas introduciendo, junto con las anteriores reformas económicas, la necesidad de reformas institucionales y de invertir en educación, dando origen a la actual discusión sobre el rol del capital social y humano en el proceso de desarrollo económico². Esta discusión fue enmarcada por las innumerables comparaciones entre el proceso reciente y exitoso de desarrollo de los países del Sudeste asiático *vis-à-vis* las dificultades encontradas por las sociedades latinoamericanas para alcanzar eslabones semejantes de desarrollo económico y social. Aun cuando muchas de esas comparaciones hayan sido hechas sin tomar en cuenta el proceso histórico y social que dio origen a las actuales instituciones y las diferencias culturales entre ambas regiones³, tuvieron el mérito de llamar la atención sobre los aspectos no económicos involucrados en los procesos de desarrollo.

La búsqueda de soluciones para la crónica crisis de gobernabilidad de América Latina encontró apoyo y fuente de inspiración teórica en las corrientes del neoinstitucionalismo y en las teorías de la economía conocidas como *public choice* y Principal-Agente. A partir de ese cuerpo teórico se diseñaron las estrategias de reforma institucional para la región, en áreas tan distintas como las reformas judiciales, las de seguridad social, los servicios sociales, etc. La experiencia internacional en reforma del aparato administrativo del Estado fue también ampliamente difundida en la región, a través de una laboriosa acción de consultores internacionales, como los ingleses y neocelandeses, intensificando el debate sobre la necesidad de las reformas y permitiendo la apropiación de instrumentos innovadores en el campo de la gerencia pública. Sin embargo, su utilidad mayor se encuentra en la comparación entre las diferentes experiencias de reforma, lo que nos permite afirmar que para una misma demanda por la reforma administrativa estatal, habrá tantas respuestas como sean diferentes las realidades político-institucionales. Se rompe así con la concepción simplificadora que postula la existencia de un único modelo de reforma que deba ser aplicado como receta.

En este artículo se discuten tanto los determinantes de la reforma como las diferentes posibilidades de reformar el Estado en América Latina. La discusión sobre la reforma estatal no debe olvidar la cuestión de fondo en este debate, acerca de cuál Estado queremos construir y cuáles serán sus relaciones con los diferentes grupos sociales. Parafraseando el interesante comen-

1. BID: *Facing Inequality in Latin America, 1998-1999 Report*, Washington, 1999.

2. V. al respecto John Williamson: «The Washington Consensus Revisited» en Louis Emmerij (ed.): *Economic and Social Development into the XXI Century*, BID, Washington, 1997.

3. La excepción es el excelente trabajo comparativo realizado por Peter Evans: *Embedded Autonomy - States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1995.

tario de Kettl⁴, aunque la reforma tenga como punto de partida una teoría negativa del Estado, en algún momento deberá enfrentar la discusión positiva sobre el Estado que se pretende reconstruir. Más aún, debemos sumar a la discusión la necesidad de formular un modelo de desarrollo para las economías regionales; sin ello el debate tiende a perderse en una mera simplificación tecnicista.

El proceso de reforma del Estado, y de redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en el bloque de poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones de poder internas, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional. Así como en el cambio del modelo de desarrollo agrario exportador por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones fue necesario modificar las relaciones de poder y transformar el aparato administrativo, el momento actual puede también estar indicando una reconfiguración de la hegemonía al interior del bloque dominante. Nuestra hipótesis es que en aquellos países donde se dan las condiciones necesarias para un cambio real en las relaciones de poder, la reforma del aparato administrativo representará una transformación más profunda, no uno más de los abortados proyectos de modernización burocrática. Los determinantes múltiples de la reforma administrativa hacen que con la confluencia de diferentes y muchas veces contradictorios intereses, se genere una amplia variedad de posibilidades de rediseño en las relaciones entre Estado y sociedad, como también de cambio en la institucionalidad del sector público, alterando las prácticas gerenciales y administrativas. Hacia el interior de un marco común, donde se delinean las tendencias generales de la reforma actual, cada país diseña su propio proyecto de acuerdo a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos, institucionales y técnicos existentes.

Contexto y determinantes de la reforma

En el origen de las demandas por la reforma del Estado suele ser identificado un conjunto de factores de diferente naturaleza, algunos de carácter económico, político y otros de naturaleza técnica, que definen un marco común en el que se plantea la necesidad de la reforma. Aunque estos factores sean de carácter general, formando parte de un movimiento internacional como los procesos de globalización económica y las tendencias a la descentralización, su incidencia en contextos de economías dependientes y estructuras administrativas de tradición centralista y patrimonial, como las latinoame-

4. Donald Kettl: «A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público» en L.C. Bresser Pereira y P. Spink (orgs.): *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 2ª edición, Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1998.

ricanas, presenta peculiaridades propias. Otros determinantes, como la crisis de gobernabilidad y los cambios en los actores y en la arena política, son aún más regionalmente específicos.

La globalización económica. El avance del proceso de internacionalización y de interdependencia de las economías en los años 90, facilitado por la revolución tecnológica del campo de las comunicaciones e informática, permitió que el volumen de intercambio comercial creciera tres veces más que la producción mundial, mientras la inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo aumentara el doble que la producción interna de estos países⁵. La liberalización comercial y la creación de un mercado financiero mundial cambiaron el papel de los Estados nacionales y, especialmente, alteraron la incidencia estatal en las economías de la región frente al agotamiento del modelo intervencionista y proteccionista que tuvo vigencia durante la industrialización sustitutiva. La liberalización y dinamización de los mercados nacionales demandó, al comienzo, el achicamiento del Estado a través de un menor proteccionismo y de la quiebra de los monopolios estatales.

Para enfrentar la crisis fiscal se prescribieron medidas de ajuste que redujeron tanto el tamaño como las funciones del Estado, en búsqueda de la reducción del gasto público por medio de la disminución de los cargos y de la privatización de empresas. Por otro lado, la situación creada a partir de la explosión de demandas sociales generadas por el proceso de democratización, en un contexto de ajuste recesivo, introdujo la necesidad de implementar medidas más eficientes en la aplicación de los escasos recursos públicos. También influyeron en esta dirección los organismos internacionales, cuyos préstamos estuvieron condicionados a la introducción de mecanismos de monitoreo y de evaluación de los proyectos. En un segundo momento, la demanda por una mera reducción del tamaño del Estado se traslada hacia la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, de forma que puedan garantizar el buen funcionamiento de un mercado competitivo, y crear condiciones para la inserción más ventajosa de la economía nacional en el contexto internacional.

La segunda generación de reformas demanda medidas de fortalecimiento institucional para reducir la corrupción, garantizar los contratos, regular la producción y preservar la competencia entre los agentes económicos, crear mecanismos de protección de los consumidores, reducir la vulnerabilidad de las economías frente al capital especulativo, etc. Reformas de la administración pública, justicia, legislación laboral, de antimonopolio y de mercados de capitales, pasan a ser consideradas prioritarias para alcanzar un mejor desempeño de la economía. Por otro lado, la necesidad de asegurar una base fiscal estable para el sector público, en un contexto democrático y descentra-

5. Shahid Javed Burki y Guillermo Perry: *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, 1998, p. 3.

lizado, representa un importante desafío y requiere medidas reformadoras de la política tributaria⁶. Finalmente, la evidencia de una fuerte implicancia entre desarrollo económico, mayor inversión en capital humano y medidas contra la pobreza⁷ impone una agenda reformista que contemple políticas sociales más eficaces y eficientes. La articulación entre políticas económicas y sociales se hace, por lo tanto, de doble vía, sea por la necesidad de crear mercados o cuasimercados en el campo de la provisión y entrega de los servicios sociales, sea por los requerimientos relacionados con la necesidad de generar el capital humano imprescindible para el crecimiento económico. Ambos factores actúan en el sentido de demandar reformas inmediatas en las políticas y en los sistemas de servicios sociales, aunque en direcciones que no siempre resultan compatibles.

La democratización y el rediseño de las relaciones políticas. El proceso de democratización estuvo acompañado de una redefinición de las relaciones de poder. Con la globalización económica se produjo un fortalecimiento de las instancias supranacionales, sea las ya existentes en el campo financiero y de cooperación o las que fueron creadas con el establecimiento de los tratados internacionales de comercio para asegurar los intereses de los bloques económicos regionales. Estas instancias supranacionales tuvieron como consecuencia una restricción del poder de los Estados nacionales, en la medida en que superan la autoridad nacional tomando decisiones que afectan a la ciudadanía de cada país. Sin embargo, la inmensa mayoría de las actividades económicas, políticas y culturales continúan teniendo existencia en el nivel nacional y local, lo que introduce un elemento de fuerte contradicción en relación con el creciente poder político de las instancias supranacionales.

Dado que la ciudadanía y los mecanismos democráticos de representación de intereses continúan adscritos a la esfera nacional, el fortalecimiento de las instancias supranacionales no solamente restringe el poder de los Estados sino que también representa una amenaza potencial a la democracia representativa. No obstante, el papel del Estado sigue siendo fundamental para definir la inserción del país, tanto en los bloques regionales cuanto en la economía mundial. La capacidad de cada sociedad para participar y monitorear la actuación del Estado en el proceso decisorio supranacional depende del grado de institucionalización democrática y de las formas locales de participación. Para América Latina, donde el proceso democrático es todavía precoz y baja la institucionalización de la participación ciudadana, las contradicciones señaladas se presentan de forma más aguda: se trata de encarar el esfuerzo de construcción de la democracia mientras deben erigirse formas de rendición de cuentas de la acción del Estado en las instancias su-

6. BID: *Latin America After a Decade of Reforms. 1997 Report*, Washington, 1997.

7. Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot: «La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina» en *Oikos. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1995.

pranacionales. La democratización en América Latina estuvo acompañada también por un creciente proceso de descentralización del poder político y de un aumento del poder en el nivel local. La tradición centralista latinoamericana se remonta a la organización colonial y a la cultura política ibérica. El sistema político elitista y la persistencia del autoritarismo, tanto en los regímenes democráticos como en los más frecuentes dictatoriales, fueron los responsables de la preservación de un Estado centralista y autoritario, muchas veces a cambio de mantener una política local dejada en manos de poderosos caudillos regionales. La asociación entre sistema político centralizado y autoritario, y clientelismo político, es fruto de esa relación perversa entre los niveles local y nacional que caracterizara al proceso de construcción del Estado en América Latina.

En pos de la ola descentralizadora se conjugaron dos fenómenos de naturaleza contradictoria. Por un lado, las expectativas generadas por el proceso de transición democrática, al desplazar el poder político y el proceso de decisiones hacia el nivel local; por otro lado, la necesidad de reducir los cargos dependientes del nivel central, arriba mencionada, resultó una estrategia de descentralización a través de la cual se buscó diluir los conflictos distributivos agudizados en el periodo de crisis, evitando así que fueran canalizados hacia el Estado central por parte de los actores organizados a nivel nacional. El intento era pues descentralizar los problemas de forma tal de diluir los conflictos políticos y permitir, además, la búsqueda de soluciones en el nivel local. Sin embargo, aun cuando muchas veces la descentralización no haya sido una estrategia consistente en términos de autonomía, coordinación y capacidad de movilización de recursos necesarios para la implementación de las políticas públicas, ciertamente la revitalización de gobiernos y de sociedades locales ha generado una nueva coyuntura política. La reingeniería de las relaciones entre niveles nacionales, regionales y locales supone sustituir los sistemas centralizados de planificación por proyectos y planes de desarrollo local⁸, así como la capacitación, en términos técnicos e institucionales, de los niveles subnacionales, con transferencia de recursos financieros y humanos hacia el nivel que ahora se responsabiliza por la implementación de las políticas y la entrega de servicios. Estas son demandas que imponen una reforma profunda, que alteran la lógica política y las funciones administrativas del Estado. Por otro lado, el cambio actual en las relaciones intergubernamentales, por estar fuertemente asociado a las demandas democráticas, no nos remite al modelo anglosajón de autoadministración de las políticas del Estado de bienestar en el que las administraciones locales se capacitaban para proveer los servicios necesarios a los ciudadanos, pero no para tomar las decisiones acerca del diseño de esas políticas. Además de la delegación de funciones a los municipios, con la desconcentración de las acciones que pertenecen a una cadena estatal en la que el gobierno local es apenas una pieza, pero sin detentar la potestad sustantiva del Estado, la

8. V. al respecto José Arocena: *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, ClaeH - Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

descentralización actual está representando un desafío todavía más grande. Se trata de generar las condiciones técnicas, políticas y económicas para el autogobierno a nivel local⁹.

Progresivamente la discusión acerca de la descentralización viene cambiando desde una visión que se concentraba en la transferencia de recursos y funciones del nivel central al local, necesarias a las tareas relacionadas con la prestación de servicios, hacia el planteo de las condiciones del desarrollo local. En otras palabras, la problemática central pasa a ser la creación de mecanismos, instituciones y relaciones que aseguren el gobierno local (*local governance*), indicando tanto la trascendencia de este nivel en la nueva organización gubernamental como el cambio en la relación entre el gobierno y la sociedad local. Las posibilidades de llevar adelante proyectos de desarrollo, en el contexto actual, va a depender en gran medida de la capacidad que tenga el gobierno local de movilizar recursos que puedan garantizar las condiciones financieras, técnicas y políticas indispensables para la implementación exitosa y la sostenibilidad de los proyectos. El cambio desde una planificación centralizada y una conducción burocrática hacia una nueva relación entre Estado y sociedad, en el espacio delimitado por el territorio local, implica transformaciones fundamentales en los procesos gerenciales, también en relación con el papel del funcionario público. Las habilidades requeridas en cuanto a la capacidad de movilización de recursos, creación de consensos y articulación de redes de políticas demandan un cambio de las formas tradicionales de ejercicio de la autoridad pública.

La difícil gobernabilidad

El debate reciente en torno a las condiciones de gobernabilidad en América Latina intentó disociarse de la matriz conservadora que ha producido, en los años 60, una intensa discusión acerca de las relaciones entre modernización, desarrollo y gobernabilidad. En aquella oportunidad, la contribución de Huntington¹⁰ introdujo un nuevo parámetro de evaluación de los procesos de desarrollo en las sociedades periféricas, más allá de su capacidad de generar estabilidad política¹¹. Esta tesis vinculaba la gobernabilidad con el exceso de demandas dirigidas al Estado en sociedades que atravesaban un intenso proceso de modernización¹². La necesidad de orden, vista como imprescindible para asegurar el desarrollo económico, pasa a ser el valor que justifica, en ese contexto, las soluciones políticas autoritarias. El nuevo debate sobre la gobernabilidad en los años 90 vuelve a la discusión sobre la necesidad de

9. Quim Brugué y Ricard Gomá: *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998.

10. Samuel Huntington: *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.

11. José L. Fiori: «A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Económica» en *Novos Estudos* N° 43, Cebrap, San Pablo, 11/1995, pp. 157-172.

12. Fabio W. Reis: *Governabilidade, Instituições e Partidos*» en *Novos Estudos* N° 41, Cebrap, San Pablo, 3/1995, pp. 40-59.

construcción del orden, pero en un contexto más complejo porque se trata de mantener el orden democrático. El concepto gana entonces el adjetivo actual, de 'governabilidad democrática', y busca distanciarse tanto de las soluciones autoritarias cuanto de una restricción conceptual a la mera capacidad estatal de gobernar. La gobernabilidad democrática pasa a ser vista como la aptitud de un sistema democrático para autogobernarse y enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se presentan¹³. El actual reto es la construcción de un orden institucional distinto, que necesariamente debe ser abierto, conflictivo y plural¹⁴. La discusión alrededor del problema –identificado como crónico– del déficit o crisis de gobernabilidad, re-toma las hipótesis explicativas tradicionales y añade otras. Unos lo atribuyen al exceso de demandas generadas como consecuencia de la democratización, creando una desproporción entre éstas y los recursos disponibles. Otros ven en la fragilidad de la arquitectura institucional-política –en especial el sistema partidario y el funcionamiento precario del parlamento– el déficit que amenaza la gobernabilidad. Finalmente, algunos autores señalan la persistencia de un modelo económico excluyente, con índices calamitosos de desigualdad y exclusión, como el factor central para la fragilización de las instituciones democráticas, cuya sostenibilidad debería basarse en un cierto nivel de igualdad entre los ciudadanos.

La problemática de la gobernabilidad involucra tanto el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad, como también la existencia de normas y valores compartidos –el capital social– que organice la interacción colectiva, generando condiciones para una acción cooperativa entre los diferentes actores y agentes sociales. Sin embargo en el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social tiene como rasgo más notorio precisamente el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de las desigualdades. La creación de mecanismos de integración social –definida por Calderón como la capacidad de la sociedad para construir ciudadanía activa, eliminar las barreras discriminatorias en el mercado y diseminar una cultura de solidaridad– corre el riesgo de sesgar la discusión de la gobernabilidad hacia una perspectiva normativa. Ello tiende a producirse al otorgarle un énfasis desmedido a la construcción de consenso, reglas e instituciones sin tener en cuenta los conflictos distributivos, reales y potenciales, que persisten en la sociedad.

Uno de los aspectos singulares del proceso de consolidación democrática en América Latina es la brecha entre los diferentes elementos que componen la ciudadanía, generando un curso particular colmado de contradicciones. En

13. Joan Práts i Catalá: «Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular», ESAD/BID, Washington, 1996.

14. Fernando Calderón: «Governance, Competitiveness and Social Integration» en *CEPAL Review* N° 57, Santiago, 12/1995, pp. 45-56.

tanto los derechos políticos se encuentran prácticamente universalizados, los derechos civiles todavía no están garantizados, y los derechos sociales, en muchos casos, sufren retrocesos como consecuencia de los planes recesivos de ajuste. El hecho de que los derechos civiles hayan antecedido a los derechos políticos en los países desarrollados, mientras América Latina vive el proceso inverso, llevó a O'Donnell¹⁵ a identificar a nuestras democracias como no cívicas, con el predominio de una ciudadanía de baja densidad; los derechos civiles y las libertades políticas son los principales soportes del pluralismo y de la diversidad, además de crear las condiciones para el ejercicio de una autoridad burocrática que rinda cuenta ciudadana de sus actos. En este sentido, la discusión de O'Donnell se orienta a proponer la conquista de los derechos civiles como una cuestión estratégica en la consolidación regional de la democracia, asumiendo que la desigualdad es también producto de la ausencia del Estado de derecho. La distinción entre reformas legales y fortalecimiento del Estado de derecho, sin embargo, demuestra que el problema no está en la inexistencia de un marco legal sino en el abuso del sistema legal por parte de las elites, la corrupción generalizada y la impunidad que predominan en la región. Más allá de la construcción de un marco institucional fortalecido, lo que se evidencia es la extrema fragmentación de la sociedad civil, llevando a Oxhorn¹⁶ a afirmar que al contrario del círculo virtuoso de incorporación de los derechos ciudadanos descrito por Marshall¹⁷ al analizar el caso inglés, la democracia en América Latina continúa restringiendo el potencial de la sociedad civil. Sin embargo, no hay evidencias consistentes para indicar que la construcción de la ciudadanía en la región deberá pasar, primeramente, por asegurar los derechos civiles, construyendo democracias formales, para sólo entonces enfrentar el problema distributivo, asegurando los derechos sociales. Al revés, la experiencia reciente demuestra que la constitución de actores alrededor de cuestiones sociales se ha convertido en uno de los más poderosos mecanismos de expansión de la conciencia y participación ciudadanas entre los grupos excluidos del juego político tradicional. Más aún, el resultado de este proceso de inclusión está produciendo importantes transformaciones en el ámbito del Estado, disociando la esfera pública de la estatal y generando formas innovadoras de gestión social.

La construcción de democracias estables involucra la universalización de la ciudadanía, enlazando elementos civiles, políticos y sociales. La ausencia de procesos reales de inclusión en la comunidad política y cultural asociada con la persistente negación de la dimensión igualitaria de la ciudadanía, solapan permanentemente las dimensiones jurídica e institucional que se construyen en la región, fragilizando la institucionalidad democrática¹⁸. La existen-

15. Guillermo O'Donnell: «Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America», Kellogg Institute, Notre Dame University, 1998.

16. Phillip Oxhorn: «Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America», presentado en Congreso LASA, Chicago, 1998.

17. T.H. Marshall: *Ciudadanía, Clase social e Status*, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1967.

18. V. al respecto Sonia Fleury: *Estados sin ciudadanos en América Latina*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1997.

cia de una institucionalidad oculta, pero que opera como una norma, organizando las conductas colectivas y las interacciones sociales a partir no de la igualdad entronizada en las leyes, sino en la desigualdad cristalizada en la jerarquía del poder, fue brillantemente demostrada por Da Matta¹⁹ a partir del análisis de la conocida pregunta «¿Sabes con quién estás hablando?» La cuestión dramatiza el pasaje desde la estructura formal basada en la igualdad y formalizada legalmente, hacia la jerarquía de poder existente. La desigualdad, por lo tanto, además de un resultado de las interacciones sociales, es una condición normativa. La hipótesis que parece explicar el vínculo entre el singular proceso de constitución y universalización de la ciudadanía y de consolidación democrática en América Latina, requiere un análisis mucho más complejo y original que la simple inversión en la secuencia (*timing*) de incorporación de los diferentes elementos de ciudadanía. Lo que sí parece estar en cuestión, al invertir el curso de la incorporación de los derechos, es la propia concepción de democracia que está siendo construida. En sociedades donde los derechos políticos fueron universalizados pero el acceso al poder político sigue siendo restringido a una elite de propietarios y burócratas, donde el ejercicio del poder se hace de forma autoritaria y patrimonial, independientemente del régimen político vigente, la mayoría de la población queda marginada y excluida tanto del mercado político cuanto de la riqueza producida. En tales situaciones impera la desconfianza en relación con los mecanismos tradicionales de representación política y la administración del Estado, percibidos como parte intrínseca del proceso de exclusión.

La reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de millares de organizaciones que promueven la autoorganización de la comunidad en torno de sus intereses particulares, predominantemente situados en la esfera de la reproducción, creando una esfera pública no estatal, que actúa en el vacío generado por la inexistencia de derechos sociales. Según Genro²⁰, esta esfera pública no estatal genera nuevas formas de autonomía y de inclusión alternativa, autoorganizada o simplemente organizada paralelamente al Estado, pero que se remite al Estado, con o sin el soporte de la representación política tradicional, para sustentar sus intereses directos. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos, creando condiciones para una reforma del Estado que dé pie a una nueva relación con la sociedad, especialmente con los excluidos.

La combinación de mecanismos tradicionales de representación política con formas innovadoras de cogestión, en las que la comunidad organizada participa directamente en las diferentes fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, suele ser la contribución más importan-

19. Roberto Da Matta: «Voce sabe com quem esta falando? Uma distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil» en *Carnavais: Malandros e Heróis*, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1983, pp. 139-191 (traducido al inglés por Notre Dame University Press en 1998).

20. Tarso Genro: «O Novo Espaço Público. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista» en *Folha de Sao Paulo*, 9/6/93.

te de América Latina a la teoría de la democracia. Las condiciones de gobernabilidad democrática se están construyendo a partir de múltiples formas organizativas y participativas, a través de las cuales la población antes marginalizada ingresa en la escena política y en la gestión pública. Los mecanismos de participación directa pueden apuntar a una vigorización de la propia representación política, aumentando la capacidad de control parlamentario sobre el Ejecutivo, generando en éste condiciones necesarias para al aumento de la responsabilización de la administración pública frente a los ciudadanos. La vigorización del sistema político tradicional es, sin embargo, imprescindible para el mantenimiento de la diversidad y el pluralismo que requiere la democracia, sin los cuales se corre el riesgo de transformar las nuevas relaciones Estado-sociedad en formas contemporáneas del neocorporativismo, en el ámbito de las políticas asistenciales con la cooptación de las organizaciones no gubernamentales.

Antiguos y nuevos actores: cambios en la escena política

El sistema político en América Latina fue caracterizado por los analistas²¹ como un tipo de corporativismo de carácter estatizante, para indicar un esquema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas de forma no competitiva, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, habiendo recibido del Estado, que ejerce sobre ellas un elevado nivel de control, el monopolio de la representación. El carácter estatizante del corporativismo indica no solo una articulación del Estado con la sociedad, sino también la dirección en que se da. Los países escandinavos desarrollaron sistemas corporativos en los que la articulación se realizó desde los grupos poderosos y organizados hacia el Estado, pasando a participar de la definición de la agenda y de las políticas públicas y generando democracias estables con un fuerte contenido social. En América Latina el proceso corporativo se da en la dirección inversa, con el Estado creciendo en el grado de control sobre una sociedad con baja capacidad de autoorganización. El corporativismo estatizante tiene un fuerte componente autoritario e impone dificultades para la constitución de actores políticos autónomos, cuya identidad se construye a partir de los intereses representados y no a partir de la interpelación estatal. El pacto corporativo fue el arreglo político e institucional que permitió al Estado desarrollista construir una alianza con intereses contradictorios y sin una nítida hegemonía política, creando las condiciones para promover el proceso de industrialización sustitutiva. La crisis del pacto corporativo no es consecuencia de su fracaso, sino de su éxito en aquellos países donde el proyecto desarrollista fue capaz de realizar la transición hacia una economía industrializada. A esa crisis de carácter político vinieron a sumarse los efectos del agotamiento del modelo económico sustitutivo.

21. Philippe Schmitter: «¿Continúa el siglo del corporativismo?» en Jorge Lanzaro (comp.): *El fin del siglo del corporativismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

© 1999 Abilio Padrón Nueva Sociedad



El pacto corporativo se fundaba en la relación establecida entre una burocracia estatal fuerte y en organizaciones, relativamente débiles y altamente controladas, de trabajadores y de empresarios. El hecho de que toda la política pase por el interior del Estado es una condición de existencia del pacto corporativo, pero, a largo plazo, implica que las tensiones y conflictos sean politizados y se dirijan hacia la cúspide estatal, desestabilizando el ejercicio de la autoridad política. El éxito del Estado desarrollista implicó crear las condiciones para que tanto trabajadores como empresarios acabaran sintiéndose oprimidos por los controles estatales, desolidarizándose con el proyecto estatal y buscando nuevas formas institucionales de representación de intereses. El éxito industrial tornó a los empresarios menos dependientes del Estado y abrió otras opciones para alternativas y alianzas²² que, además, fueron potencializadas por el contexto de la globalización económica. La incapacidad de responder a las crecientes demandas de los trabajadores en el marco del pacto corporativo, generó la búsqueda de la autonomización de las organizaciones laborales.

La relación del Estado con los grupos económicos y las elites políticas consistió en un proceso de compromisos que terminaron por feudalizarlo. Los órganos estatales se convirtieron en cautivos de intereses de grupos diferenciados, restándole lógica y capacidad de planificación e impidiendo un uso más eficiente de los recursos públicos, dispersos en innumerables subsidios y atenciones a clientelas políticas. La crónica debilidad fiscal del Estado es una consecuencia de ese modelo de articulación, que impide tanto un mejor uso de los escasos recursos, como un sistema tributario que se apoye en las ganancias de los grupos más poderosos. Por otra parte, la incapacidad de incluir a los trabajadores del mercado informal en las estructuras corporativas, ampliando por esa vía la cobertura de los beneficios laborales y el consumo de bienes sociales, terminó por conducir a estos sectores excluidos de la arena pública a la construcción de formas autónomas de autoorganización en la lucha por la mejora de sus condiciones de vida. Según Diniz²³ la actual crisis de gobernabilidad puede ser explicada por esa brecha entre Estado y sociedad: «El hiato entre una institucionalidad estatal rígida, dotada de un flaco potencial de incorporación política, y una estructura social cada vez más compleja y diferenciada agudizó tensiones asociadas al proceso de modernización. Fue instaurado un sistema multifacetado y multipolar de representación de intereses, a través del cual la sociedad sobrepasó al aparato institucional vigente, con la implosión del antiguo patrón de control corporativo del Estado sobre ella». Por su parte, Evans llama la atención sobre el proceso de politización de la burocracia estatal asociado al papel político del Estado desarrollista. Sin embargo, en la etapa actual de crisis financiera y política del Estado, lo que ocurre es un elevado grado de organización de los servidores civiles en defensa de sus intereses corporativos, al lado de una

22. P. Evans: *Embedded Autonomy*, cit.

23. Eli Diniz: *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1997, p. 178.

ausencia de motivación como parte de la erosión de las carreras y del propio proyecto de desarrollo. Finalmente, señala la formación de una elite burocrática que se sitúa en los organismos decisores del área económica y que está fuertemente conectada con sectores internacionales defensores del desmantelamiento del Estado desarrollista.

La falta de legitimidad del ejercicio de la autoridad estatal, la complejidad de la estructura social, la emergencia de nuevos actores sociales, la autonomización de los actores tradicionales en relación con el Estado, son todos factores que concurren para poner en la agenda política la necesidad de la reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad. Para algunos autores, el cambio que se está gestando indica formas de representación de intereses de tipo competitivo, como es el caso de las ONGs, aunque dada la desigual distribución de recursos en las sociedades latinoamericanas no puede hablarse de un modelo de representación de intereses de tipo pluralista clásico –pero sí de un neopluralismo²⁴. Para otros autores, tanto el corporativismo como el pluralismo enfrentan problemas frente a la reorganización de las formas productivas y de organización social, lo que puede derivar en un sistema de agregación más que de representación de intereses²⁵. Finalmente, otros prevén la convivencia de un sistema mixto, en sociedades tan fragmentadas como las latinoamericanas, donde ciertos sectores más organizados desarrollarían formas más avanzadas de corporativismo social mientras otros tendrían sus intereses representados a través de formas más cercanas al pluralismo, junto con la persistencia, si bien con ciertos grados de flexibilización y autonomización, de las estructuras corporativas existentes²⁶.

Lo que sí parece indudable es que en todos los procesos de industrialización rezagados, el Estado tiene un papel crítico en la aglutinación de fuerzas y recursos necesarios para la conducción de la transformación de las estructuras económicas y sociales, desde el caso de la industrialización alemana, pasando por los procesos de desarrollo latinoamericanos y por los casos más recientes de industrialización del Sudeste asiático²⁷. La reforma del Estado necesaria para la vuelta del desarrollo económico y social en la región no puede basarse en la propuesta del Estado mínimo o de un simple modelo pluralista de organización y representación de intereses sociales. La existencia de lazos entre la burocracia estatal y los sectores organizados de la sociedad que caracteriza al Estado desarrollista debe ser correctamente evaluada. Para Evans, el poder de los Estados desarrollistas reside en la combinación de los polos, aparentemente contradictorios, de inserción y autonomía (*embedded autonomy*). Mientras la inserción asegura al Estado fuentes

24. Phillip Oxhorn: «Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism» en P. Oxhorn y G. Ducatenzeiler: *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Penn State Press, 1998.

25. P. Schmitter: ob. cit.

26. E. Diniz: ob. cit.

27. José L. Fiori: *Em Busca do Dissenso Perdido*, Editorial Insight, Río de Janeiro, 1995.

de inteligencia y canales de implementación de políticas, fortaleciendo la competencia del Estado, la autonomía complementa la inserción, creando una protección frente a los intentos de captura por parte de los grandes intereses, manteniendo la coherencia y cohesión a la acción estatal. El análisis de Evans pone sobre la mesa la importancia de la reforma administrativa y del servicio civil, de forma de capacitar al Estado para ejercer el papel que le corresponde en el proceso de transformación. La misma línea de argumentación es retomada por Nogueira²⁸, quien ve en el grado de vinculación de la burocracia con la sociedad una ventaja comparativa en este final de siglo, cuando cada vez más se requiere una burocracia menos impersonal y más flexible, capaz de actuar en un ambiente cambiante y paulatinamente complejo.

Por último, el papel del Estado en el proceso de inclusión social es subrayado por Reis²⁹, cuando señala que el nivel de carencia entre los sectores populares es tan agudo que el Estado termina por ser el agente productor hasta de la capacidad de reivindicación popular. La propuesta del autor es que la incorporación ciudadana, en esas circunstancias, solamente será posible si el Estado es capaz de institucionalizar esa relación, transformando los sectores marginados en sus clientes reales, sin recurrir a mecanismos de manipulación política. Esta propuesta contrasta con la concepción *naïve* de quienes asumen que «la globalización significa que los gobiernos no son más capaces de perseguir políticas sociales progresistas»³⁰, y que por lo tanto el modelo emergente de las políticas sociales es el de la internacionalización de organizaciones de base de la sociedad.

Principios y orientaciones de la reforma

El debate sobre la gobernabilidad democrática terminó derivando en la discusión sobre la ineficiencia de las instituciones en la región; este problema ha sido visto por las agencias internacionales como una de las mayores limitaciones al desarrollo económico³¹. La orientación de la reforma se centró en la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad, necesaria para el buen funcionamiento del mercado y de la democracia. Apoyándose en el neoinstitucionalismo, se afirma la importancia de las instituciones para el funcionamiento de la economía, dado que las imperfecciones del mercado requieren del establecimiento de reglas que organicen la acción colectiva. Según North³²,

28. Marco Aurelio Nogueira: *As Possibilidades da Política. Ideias para a Reforma Democrática do Estado*, Editora Paz e Terra, San Pablo, 1998.

29. Fabio Wanderley Reis: «Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social» en *Planejamento e Políticas Públicas* N° 9, 6/1993, pp. 145-167.

30. Ramesh Mishra: «Defending Social Standards: Why Social Policy Must Globalize» en *Canadian Dimension*, 1-2/1997, pp. 38-40, cit. por Maureen Wilson: «Social Policy Formation in the Age of Globalization», Indes-BID, Washington, 1999.

31. Shahid Burki y Guillermo Perry: ob. cit.

32. D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1991.

las instituciones son definidas como reglas, formales o informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios. Así, instituciones y organizaciones –respectivamente, las reglas del juego y la división de tareas entre los agentes que participan– afectan el desempeño de la economía en la medida en que, al dar forma y estructurar las interacciones humanas, reducen las incertidumbres e inducen a la cooperación, disminuyendo los costos de las transacciones. La globalización de la economía y la integración de los mercados no pudo dejar de enfrentar los diferentes resultados alcanzados en cada sociedad, dentro de un mismo marco productivo y comercial. La constatación empírica de los diferentes desempeños económicos, ha sido una cuestión central en los estudios comparados, llevando a autores tan distintos como Putman³³ y Fukuyama³⁴, entre otros, a explicar tales resultados a partir de las diferencias de factores culturales e institucionales prevalecientes en cada sociedad.

La construcción de un orden fundado en valores compartidos que generen relaciones de confianza, permitiendo la previsión de las expectativas y comportamientos, y la organización eficiente y cooperativa de las interacciones, pasó a ser blanco de las reformas de segunda generación. El desempeño económico y social es visto, por lo tanto, como un producto no solo de los recursos insertados en la economía, sino que también está condicionado por el *stock* de capital social acumulado en la sociedad, como fruto de las interacciones y participaciones de los ciudadanos en las redes existentes. El marco teórico asegurado por el neoinstitucionalismo permite tomar la problemática de las reformas institucionales desde diferentes aspectos, como la naturaleza del cambio pretendido, la cronología de la reforma, la oferta y la demanda por el cambio, los grupos de intereses, la formación de coaliciones y los esquemas compensatorios necesarios a fin de generar apoyos para la aprobación e implantación de las reformas. En este sentido, han permitido un avance en relación con las iniciativas reformistas de contenido economicista o burocrático, que desconocían las estrategias políticas involucradas en un proceso de reforma. Sin embargo, el neoinstitucionalismo no alcanza a solucionar dos problemas clave involucrados en las reformas: el hecho de que los valores compartidos no suelen ser creados administrativamente, por un lado, y la existencia de un nivel tan elevado de desigualdad en el reparto de recursos en la región que reduce las posibilidades de formación de consensos más amplios. En otros términos, se corre el riesgo de atribuir las deficiencias de desempeño de los grupos marginados a su bajo *stock* de capital social, olvidando la perversa distribución de los recursos que subyace a ese proceso.

La otra corriente teórica que ha servido de inspiración para el delineamiento de estrategias de cambio institucional es el neoutilitarismo, basado en las

33. Robert Putman: *Capital social y éxito institucional para hacer que la democracia funcione*, Editorial Galac, Caracas, 1993.

34. Francis Fukuyama: «Does Social Capital Has an Economic Payoff? A Cross-country // Investigation» en *The Quarterly Journal of Economics* vol. CXII N° 4, Harvard University, 11/1997.

contribuciones de teorías como *public choice* y Principal-Agente. Manteniendo los mismos principios utilitarios clásicos acerca de las motivaciones individuales para tomar decisiones racionales que maximicen sus intereses, la actualización se aplica a agentes económicos que actúan en un mercado imperfecto, con grados diferenciados de acceso a las informaciones necesarias para la toma de decisiones. Según Przeworsky³⁵, si se parte de la suposición de la imperfección del mercado el problema que se presenta no es ‘el mercado’ versus ‘el Estado’, sino las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales –sean ellos agentes económicos, políticos o burócratas– a comportarse de manera benéfica respecto de la colectividad. La aplicación de los fundamentos de la teoría de la firma³⁶ a la toma de decisiones y a la implementación de las políticas públicas tiene como fundamento de las acciones, públicas o privadas, individuales o colectivas, el mismo principio maximizador. La cuestión central pasa a ser la modalidad de contrato que se establece entre el principal y el agente, y los costos para hacer que sean cumplidas sus cláusulas. En el campo de las actividades públicas tienen consideración especial las dificultades que el interesado último, o sea el elector, posee para ejercer el papel de principal, sea directamente o a través de una cadena de relaciones del tipo «principal x agente». Esa cadena involucra a políticos, burócratas y hasta proveedores privados de servicios, ya que el interés de los ciudadanos no es necesariamente coincidente con los intereses de cualquiera de los agentes mencionados.

La maximización de los intereses de cada uno de los agentes en la cadena pasa a depender de la capacidad de separar con claridad las funciones de los principales de las de los agentes, en cada caso, y de las reglas contractuales que se establecen entre ellos. Por ejemplo, los sistemas de servicios sociales –educación, salud, seguridad social– deben ser reformados a partir de la diferenciación de las funciones de los que financian, contratan, proveen servicios, controlan, etc. Cada agencia debe encargarse de funciones distintas ejerciendo, en relación con las demás, el papel de principal o de agente, pero nunca los dos juntos. La identificación de la lógica del interés público con la lógica contractual privada tiene como consecuencia la transformación del Estado en un conjunto de agencias que se relacionan a través de contratos con otras agencias, públicas o privadas. Como las burocracias públicas presentan diferencias importantes respecto de las empresas privadas, el esfuerzo de las reformas es de buscar minimizar tales diferencias. Por tanto deben ser reducidas o eliminadas las actividades monopólicas, introduciendo la competencia en mercados o cuasimercados a todos los niveles posibles. Otras medidas serían la definición de responsabilidades y de productos por los que puedan ser evaluados los desempeños y atribuidos los incentivos y las remuneraciones.

35. Adam Przeworsky: «Sobre o desenho do Estado: uma Perspectiva Agent x Principal» en Bresser Pereira y Spink, ob. cit., p. 44.

36. Michael Trebilcock: «Can Government be Reinvented?» en Jonathan Boston: *The State Under Contract*, Bridget Williams Books Ltda., Nueva Zelandia, 1995.

Desde la perspectiva que se denominó New Public Management (NPM), las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son: la separación de las funciones políticas de las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución); la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (*accountability*). Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Muchos son los interrogantes que se plantean sobre las propuestas arriba enumeradas, fundadas en la premisa de que la reforma del Estado debe adoptar el mismo modelo de gerencia exitoso en el sector privado. La crítica de Mintzberg³⁷ es que la relación entre gobierno y ciudadano es tan distinta de la relación entre empresa y cliente que la reducción de la primera a la segunda involucraría quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos que trascienden al consumo. Otras cuestiones relevantes son las que plantea Gregory³⁸, al señalar que sólo las actividades volcadas a la producción pueden ser medidas por productos, y que la mayor parte de las actividades que desarrolla el Estado no están dirigidas a la producción, tornando las medidas de desempeño por producción de aplicación difícil. Podríamos además añadir que la medición de los productos no representa una medida de los resultados alcanzados por determinada política pública. Una discusión interesante que plantea Gregory es acerca de las diferencias entre *accountability* y responsabilidad en la gerencia pública. Mientras la rendición de cuentas implica a una tercera parte –puede ser el jefe jerárquico en el modelo burocrático o el principal en la propuesta del modelo gerencial–, la responsabilidad incluye contenidos de prudencia, probidad moral y juicio en relación con las acciones de uno mismo o de otros. El *ethos* buscado en el modelo tradicional del servicio público intentaba aumentar la responsabilidad de los funcionarios, mientras el *ethos* del nuevo modelo gerencial intenta aumentar la necesidad de rendición de cuentas. Además de distintas, tales culturas gerenciales pueden ser incompatibles. Como consecuencia de la disminución de los controles burocráticos, ampliando los grados de discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, y con el traslado de la responsabilidad a la rendición de cuentas, es posible que la corrupción aumente. Esto, en el análisis de Gregory sobre las perspectivas de la reforma en Nueva Zelanda, se torna mucho más grave respecto de la realidad latinoamericana, donde el patrón patrimonial de gerencia de la cosa pública nunca fue suplantado por un modelo burocrático.

37. Henry Mintzberg: «Managing Government, Governing Management» en *Harvard Business Review*, 5-6/1996, pp. 75-82.

38. Robert Gregory: «Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process'» en J. Boston: *The State Under Contract*, ob. cit.

Una cuestión del nuevo modelo propuesto para la gerencia pública que debe ser discutida es su publicitada capacidad de enfrentar los problemas de desigualdad en América Latina, a partir del uso más eficiente de los recursos. La propuesta de un Estado Contractual o Estado Virtual tiene como consecuencia la fragmentación de la acción pública en innumerables agencias y niveles descentralizados, generando cruciales problemas para la planificación, coordinación y regulación de las políticas y servicios públicos. Si el papel del Estado en su función de contrarrestar las disparidades entre las regiones y entre los ciudadanos es reducido, la tendencia irá hacia el aumento de la iniquidad con la adopción de la lógica mercantil en la prestación y provisión de los servicios públicos. La confianza en los mecanismos de competencia para mejorar la calidad y reducir los costos de los servicios deja de considerar los costos adicionados por las diferentes agencias que participan de la cadena de contratos, la irracionalidad generada por ausencia de mecanismos de cooperación, y la incapacidad crónica de los Estados latinoamericanos para ejercer la función de regulación.

Un último punto que genera preocupaciones se relaciona con las formas de remuneración de los funcionarios del Estado. De un salario más un pago suplementario, en el modelo actual, se propone cambiarla a un salario y una retribución por producción³⁹. Nuevamente las preocupaciones surgen de la ceguera frente a las peculiaridades de la cultura organizacional del servicio público, y de la necesidad de desarrollar un *ethos* que aumente la solidaridad de los funcionarios con la función pública. Sin embargo, en el caso de América Latina la situación se torna todavía más dramática teniendo en cuenta el elevado número de funcionarios cuyo ingreso los sitúa debajo de la línea de pobreza. Según datos de Cepal⁴⁰, a mediados de los años 90 tales cifras variaban de 30 a 40% en países como Bolivia, Honduras y Venezuela, alrededor de 15% en Colombia y Paraguay, cerca de 5% en Costa Rica y Panamá, y 2% en el Uruguay. Si consideramos que la distribución salarial al interior del Estado es un reflejo del peso político atribuido a cada sector y a los grupos de presión a ellos asociados, vemos que los sectores sociales que tratan directamente con las necesidades del ciudadano son los que reciben los peores salarios. En 1996, en el estado de Río de Janeiro, encontramos que la media salarial de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda era de 35,6 salarios mínimos, mientras los funcionarios de la Secretaría de Salud recibían una media de 3,3 y los de la Secretaría de Educación 2,8⁴¹. Estos datos brindan una dimensión del problema remunerativo en la región; medidas de carácter general que no consideren las disparidades existentes pueden incluso agudizarlo.

39. Ver al respecto: Shahid Chaudhry, Gary Reid y Waleed Malick: «Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean», World Bank Technical Paper N° 259, Washington, 1994.

40. Cepal: *Panorama Social*, Santiago, 1996, pp. 1-37.

41. Sonia Fleury y Renato Moller: «Censo Informatizado dos Servidores Públicos da Administração Direta 1993-1996» en *Caderno* N° 1, Isapre-Pesquisa, FESP, Río de Janeiro, 1997.

Las orientaciones teóricas para la reforma del Estado encuentran otra corriente menos sistematizada y divulgada, volcada a la búsqueda de la transformación de la gestión pública a partir de la necesidad de democratizar el propio Estado y adecuar la función gerencial a una realidad cada vez más compleja y cambiante. El escenario de incertidumbres resultante de las innovaciones tecnológicas y de las modificaciones socioculturales recientes impone la valoración del conocimiento y el aprendizaje como herramientas estratégicas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo⁴². La complejidad impone nuevos métodos y mejores conocimientos, generando la demanda por una nueva perspectiva de gerencia que sea, según Nogueira⁴³, estratégica, cooperativa, democrática, participativa, solidaria. Por su parte, Castells⁴⁴ habla de la necesidad de pensar la estructura del Estado como una red, con un funcionamiento flexible y una geometría política variable, capaz de manejar informaciones y asegurar el proceso de decisiones compartidas. Para la construcción del Estado-red, sería a su entender necesaria la combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo: *subsidiariedad*, indicando la necesidad de descentralización de la gestión de tal forma que los niveles superiores sólo asuman la administración de aquellas actividades que el nivel inferior no sea capaz de desempeñar; *flexibilidad*, la administración debe asumir una estructura reticular y una geometría variable en su actuación; *coordinación*, formas de jerarquía que mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas; *participación ciudadana*, abertura de la administración especialmente a los 'sin voz'; *transparencia administrativa*, establecimiento de controles externos, anclados en la sociedad; *modernización tecnológica*, una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, sólo puede operar en un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico; *transformación de los agentes de la administración*, para que sean más competentes y mejor pagados; *retroacción en la gestión*, introducción de mecanismos de evaluación que permitan el aprendizaje y la corrección de los errores. En resumen, en la propuesta de democratización de la gerencia pública el cambio en la función gerencial está anclado a una perspectiva de transformación tanto del Estado como de la sociedad.

¿Hacia dónde va la reforma en América Latina?

No hay dudas de que los múltiples y contradictorios determinantes de la reforma, así como las diferentes corrientes teóricas que definen las estrategias reformistas, permiten un conjunto variado de respuestas a la demanda planteada por la reforma del Estado. Esas respuestas van a depender de las

42. Michael Crozier: «La transformación del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública» en *Reforma y Democracia* N° 7, CLAD, Caracas, 1997, pp. 9-18.

43. Marco Aurelio Nogueira: *As Possibilidades da Política*, ob. cit.

44. Manuel Castells: «Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información» en *Seminário Internacional sobre Sociedade e a Reforma do Estado*, MARE, Brasilia, 1998.

fuerzas políticas y de los recursos técnicos movilizados en cada país, así como se diferenciarán sectorialmente, de acuerdo con los intereses afectados en cada caso. En este sentido, las reformas que se enfrentan con los grandes intereses consolidados de las elites en el campo económico y político han sido, hasta ahora, postergadas. Después de las medidas de reducción del déficit fiscal, vía privatización, reducción del gasto y descentralización, el impulso reformista en relación con la búsqueda de un sistema tributario más eficiente y menos injusto, que asegure una base fiscal para el ejercicio de las funciones públicas, parece estar estancado –si no en franco retroceso. Del mismo modo, las reformas en los sistemas electorales y políticos, que podrían asegurar más representatividad política y un compromiso mayor con la gerencia pública, tampoco están siendo implementadas. Las reformas en los sistemas judiciales, que agilizarían la solución de los conflictos, el acceso de la población más pobre y la universalización de los derechos civiles, recién empiezan a ser adelantadas en la región, siendo difícil aún evaluar si las transformaciones iniciadas se restringirán apenas a las condiciones necesarias para un mejor funcionamiento del mercado. Acerca de las reformas administrativas, encontramos desde intentos de unificación de escalas salariales y de creación de remuneraciones por producción, aunque las principales características del sistema de remuneraciones no hayan sido alteradas (por ejemplo en Chile, Argentina, Venezuela). En algunos países se hacen esfuerzos para la creación de una elite gerencial, con grados diferentes de éxito (Argentina y Brasil). Otra tendencia general es la eliminación de la estabilidad de los funcionarios civiles, permitiendo la reducción del número de empleados públicos. El Banco Mundial⁴⁵ considera que la región es la única del mundo que ha revertido el crecimiento del gobierno en los últimos años, lo que puede indicar, más que una racionalización de los recursos el resultado de la crisis fiscal. El nuevo modelo de gerencia a partir de instrumentos como contratos de desempeño en el sector público, está siendo implantado en Chile y Costa Rica, que, no por casualidad, contaban con un servicio público profesionalizado. Colombia y Brasil están también empezando con un sistema de evaluación por desempeño. La propuesta brasileña de crear instituciones denominadas «públicas no estatales» para administrar la provisión de los servicios, por medio de contratos a ser firmados con los ministerios o con las agencias autónomas, enfrenta un conjunto de problemas legales, políticos e institucionales para su implementación.

En un balance de la realidad que se presenta en la región podríamos concluir que el campo donde se están procesando las transformaciones más profundas es, sin sombra de dudas, el de las políticas y de los sistemas de entrega de servicios sociales. Para ello confluyen razones e intereses distintos, tales como la dinámica expansionista de las empresas aseguradoras y productoras de insumos, las demandas de los ciudadanos, el proceso de descentralización y la necesidad de asegurar legitimidad a los gobiernos electos, la pérdi-

45. Citado en: Burki y Perry, *ob. cit.*, p. 142.

da de poder de los actores tradicionalmente vinculados al pacto corporativo y al comando de las instituciones sociales, el florecimiento de innumerables ONGs proveedoras de servicios, la dependencia creciente por parte de los gobiernos de la obtención de préstamos de las agencias de cooperación internacional, etc. Se puede también afirmar que la región se ha transformado, en las dos últimas décadas, en un laboratorio donde se experimentan nuevos modelos y se evalúan soluciones para la reorganización de la provisión de los servicios sociales⁴⁶. En el campo de las políticas sociales es también donde uno puede observar con más claridad el enfrentamiento de los modelos y orientaciones distintos para la reforma del Estado. Experiencias de privatización y segmentación de la población de acuerdo a su capacidad contributiva están insertando la política de seguridad social en el ámbito de la reproducción del capital financiero. Sin embargo, los niveles de solidaridad o individualismo en el diseño de los sistemas están variando en cada caso, en función de las fuerzas sociales en juego (sistemas individualistas en Perú, Bolivia y Chile, sistemas más solidarios en Argentina y Uruguay). De la misma forma se observan distintos papeles atribuidos al Estado en la regulación de los sistemas (mayor regulación en Chile, ausencia de regulación en Perú y Bolivia). Por otro lado, se observa una creciente participación de la población usuaria en la cogestión de los sistemas de salud y educación en algunos países (Brasil), como parte del proceso de descentralización y democratización de la gestión pública. En diferentes países se están experimentando formas innovadoras de gestión social de los recursos financieros, con la población participando, aunque de diferentes formas, desde la definición de las prioridades hasta la cofinanciación de los servicios.

La gerencia de redes de políticas sociales con participación del Estado, en sus diferentes niveles, de empresarios y de organizaciones comunitarias, se dirige hacia la transformación de los modelos gerenciales, en especial en programas de combate a la exclusión. Las tendencias de focalización de los programas sociales se inclinan a dirigir el gasto público hacia los sectores más necesitados, aunque superponiéndose con las estructuras políticas sectoriales y diseñando un patrón de protección social que no genera derechos (con excepción en el caso de Colombia) ni solidaridad entre los beneficiarios de las políticas (sin excepción).

La realidad que encontramos en el campo social no es sencilla porque es dinámica y altamente conflictiva, donde conviven tendencias tales como: subordinación de los diseños de las políticas a la lógica empresarial, al mismo tiempo que crece la demanda ciudadana por derechos y formas de participación en la gestión pública; ausencia de nuevos mecanismos de financiación, la reducción de los mecanismos de distribución y de solidaridad y la inscripción de los recursos sociales en mercados financieros altamente frágiles; baja motivación de la burocracia con la ausencia de un proyecto claro para el

46. Ver Carol Graham: *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform*, The Brookings Institution Press, Washington, 1998.

Estado, su desmantelamiento, los bajos sueldos y la falta de recursos, generando posiciones de defensa corporativa y la pérdida del *ethos* del servicio público; existencia de enormes conflictos entre los diferentes niveles de gobierno, en la medida en que los procesos de descentralización de las atribuciones no están siendo acompañados por el traspaso de los recursos financieros, técnicos y humanos; las innovaciones institucionales y gerenciales que se están procesando, en especial en el nivel local, creando un nuevo modelo de gerencia social; la reestratificación de la población como resultado de las políticas sociales de carácter no universalista y selectivo, basadas en valores de consumo individual, etc.

¿Estas tendencias apuntan hacia un nuevo Estado?; y, en tal caso, ¿cuál? No caben dudas de que hay un proceso de transformaciones en curso, pero en qué medida esas transformaciones serán una mera adaptación a una nueva realidad o un cambio en las estructuras de poder es una cuestión todavía pendiente de una respuesta. Lo que es cierto es que el Estado está jugando un papel central en la redistribución de la ganancia y en la constitución de nuevas elites económicas y políticas. Las reformas, en especial la privatización de las empresas estatales, generaron un nuevo escenario en cuanto a las relaciones de poder, como consecuencia de la redistribución de los activos públicos y de la reconcentración del capital. Pero, desafortunadamente, no han producido hasta ahora un proyecto de desarrollo sustentable para la región, ni siquiera modelos e instrumentos de incorporación política y económica de los excluidos. La historia de América Latina enseña que éstos, cuando entran en la escena política, en general necesitan derribar la puerta. Las reformas actuales, si quieren asegurar la gobernabilidad democrática, deberían buscar ensanchar la puerta, a fin de permitir la inserción social en la comunidad de derechos a aquellos que hasta ahora estuvieron marginados.

A pesar de las marchas y contramarchas de las reformas en la región, su evaluación debe ser hecha desde parámetros definidos a partir de la capacidad de restaurar las funciones esenciales del Estado: la defensa del territorio y de la soberanía nacional; la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico; la inserción ventajosa del país en el escenario internacional; la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos; la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico.

De menor a mejor

El desafío de la *segunda* reforma del Estado

OSCAR OSZLAK

El contenido y alcance de las reformas estatales de «segunda generación» muestran un alto grado de heterogeneidad según los contextos nacionales y la profundidad de los cambios producidos por la primera reforma. No se distingue claramente entre premisas o valores, roles e instrumentos de reforma. La primera generación de reformas constituyó la «etapa fácil» de la transformación estatal. En esta segunda etapa, las dificultades son equivalentes a las que enfrentaron los países latinoamericanos durante los 70 años de intentos reformistas que conformaron la prehistoria de este proceso y resultaron frustrados en su mayoría. Mediante un análisis crítico del paradigma de la «reinención del gobierno», se pasa revista a los desafíos instrumentales implícitos en su eventual materialización. Como caso emblemático, la experiencia argentina es utilizada para ilustrar los planteamientos centrales del trabajo.

Cada generación vive su tiempo histórico como una etapa única e irrepetible. Del pasado rescata a veces personajes o eventos para marcar ciertas continuidades históricas, pero en su mirada hacia ese tiempo pretérito predomina casi siempre una actitud de ruptura y diferenciación. Con ello, tal vez, pretende marcar una voluntad de progreso y superación colocando, de este modo, una bisagra entre dos tiempos que, a la vez, une y separa. Desde esta óptica, todo cambio, toda reforma, se vive como novedad, aun cuando el pasado haya conocido experiencias semejantes que pudieron haberse frustrado o dado lugar a otros procesos de transformación. Sólo el observador futuro se encuentra en la privilegiada posición de establecer continuidades o discontinuidades históricas, por más que los actores de cada tiempo sean

OSCAR OSZLAK: director del Programa de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet); coordinador del Programa de Investigación sobre Estado y Políticas Públicas, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires.

Palabras clave: Estado, reforma de segunda generación, «buen gobierno», Argentina.

conscientes de su protagonismo como agentes de cambio. La Segunda Revolución Industrial, la Nueva Figuración, el neoliberalismo, constituyen ejemplos del tipo de términos que los observadores utilizan para aludir a procesos o fenómenos que ya ocurrieron, continúen o no vigentes en el momento de la observación.

Hoy, en el campo de las transformaciones del Estado, se hace referencia a «segundas reformas» o de «reformas de segunda generación». Con ello se alude implícitamente a una etapa previa —la de «primera generación»— de la que serían su correlato, continuación o culminación. La referencia también recorta un periodo histórico en el que parecería que nada existió antes de la «primera reforma» ni nada será necesario después de la «segunda», ya que de «terceras» no se habla. Por otra parte, la alusión pretende establecer una secuencia inevitable, que sólo se explica por una suerte de determinismo histórico, según el cual la lógica del proceso de transformación estatal debe ajustarse a un curso lineal y predeterminado. Estos señalamientos no deben interpretarse como un simple juego de palabras ni como un planteo meramente semántico. Su propósito es, más bien, poner de manifiesto —y cuestionar— algunas premisas de las que parten quienes concuerdan con la idea de que existen dos momentos, etapas o «generaciones» en la reforma del Estado. La primera premisa consiste en suponer que la preocupación por la reforma surgió recién a partir de los años 80, impulsada por las políticas de Thatcher y Reagan, que marcaron un camino y ganaron rápida aceptación en otros contextos. Otra premisa insinúa que la secuencia «primera-segunda» reformas representa un modelo a seguir, que por otra parte predomina en la mayoría de las experiencias mundiales, lo cual reafirmaría su intrínseca legitimidad. Y una tercera premisa induciría a pensar que, de completarse exitosamente la secuencia, el Estado habrá adquirido atributos institucionales que lo convertirían en un genuino exponente del tan mentado y utópico «Estado necesario».

En la primera parte de este artículo examinaré en qué medida estas premisas resultan sostenibles a la luz de algunos de los procesos de reforma del Estado verificados en América Latina durante el presente siglo. Seguidamente, intentaré conceptualizar el sentido y contenido de la primera y segunda generaciones de reformas. Ilustraré el tratamiento de este tema con referencias al caso argentino, que ha sido paradigmático como modelo de reformas secuenciales, así como a otras experiencias latinoamericanas, aunque de manera menos sistemática. Por último, me referiré al desafío implícito en las reformas pendientes en la región, con independencia de la etapa en que se inscriban o «generación» a las que pertenezcan.

La prehistoria de la reforma

La historia del siglo xx recoge innumerables experiencias de intentos de reforma estatal en gran escala, entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y

funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo –como se dice tradicionalmente– de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como «reformas administrativas», expresión mucho más precisa para referirse al tipo de cambios impulsados bajo su advocación. Los anuncios periódicos de reformas masivas pueden ser observados como hitos o promontorios, como momentos de condensación y aceleración, a lo largo de un proceso de cambio lento y creciente. Más allá de sus impactos y consecuencias inmediatas, cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad transformadora de la sociedad y del Estado. Al respecto, March/Olson, luego de analizar la historia de las reformas administrativas llevadas a cabo en Estados Unidos durante buena parte del siglo, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o, al menos, registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. No obstante, estos autores subrayan que la intención manifiesta y el propio mensaje constituyen valores que la ciudadanía aprecia, y afirman en tal sentido que un presidente podría ser criticado más por lo que no dice que por lo que no hace en esta materia.

La experiencia latinoamericana nos brinda numerosos ejemplos de estos periódicos raptos reformistas. En un trabajo reciente, Spink examina 70 años de reforma en la región, a partir de las misiones Kemmerer de los años 20 y comienzos del 30 llevadas a cabo en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. Intentos semejantes se produjeron en Brasil, Argentina, Paraguay y Panamá en los años 30 y 40. Gilbert Siegel y Lawrence Graham estudiaron detenidamente las reformas del servicio civil brasileño durante el Estado Novo de Getulio Vargas. En la década del 50, la creación de la EBAP en Brasil y del ICAP en Costa Rica marcaron el inicio de un proceso de formación de escuelas e institutos en toda América Latina que terminarían por convertirse en los actuales ENAPs e INAPs. Recién a partir de los años 60 y 70, los esfuerzos se volverían más sistemáticos. La Alianza para el Progreso fue un importante detonador de las reformas de esas dos décadas, que tuvieron en la Usaid (Agencia Internacional para el Desarrollo, de EEUU) su principal instrumento de asistencia técnica a los gobiernos de la región. Simultáneamente, dieron comienzo las misiones de las Naciones Unidas, que realizaron diagnósticos y efectuaron recomendaciones en gran número de países¹. La prédica de Cepal, con su énfasis en la planificación y la necesidad de contar con aparatos estatales capaces de implementar los planes de desarrollo, otorgó un impulso adicional al debate y la acción reformista. Por otra parte, Venezuela y México, que atravesaban por esos años el *boom* económico producido por el excepcional aumento del precio del petróleo, desplegaron una intensa tarea de capacitación de agentes estatales y de promoción de reformas en el sector público. No casualmente, fueron los países que en 1974 impulsaron la creación del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el De-

1. V., p. ej., Oszlak 1972. Es interesante señalar que durante la década del 50, la Fundación Ford promovió una serie de estudios sobre la administración pública de varios países asiáticos y africanos, a través del Comparative Administration Group.

sarrollo), lo cual significó una importante contribución a la generación e intercambio de conocimientos y experiencias en torno a la reforma administrativa. En esta breve recorrida a través del siglo, puede comprobarse que existieron en América Latina intentos recurrentes de implementación de reformas administrativas, mucho antes de que comenzaran a ordenarse y numerarse según generaciones. A mi juicio, sin embargo, dos características propias de estas experiencias parecen diferenciarlas claramente de las iniciativas encaradas a partir de los años 80 y, sobre todo, de los 90.

Primero, el clima ideológico en el que se gestaron aquellos procesos reservaba al Estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales y, por lo tanto, no se cuestionaba seriamente su intervención en este plano². En general, las estructuras y dotaciones estatales habían alcanzado su máxima expansión durante los años 60 y 70. Junto con la asunción de un creciente rol empleador, se había expandido el aparato empresarial, regulador y subsidiador del Estado. Las recomendaciones de reforma no sugerían la eliminación de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional de aquéllas y un mejor control en la asignación de éstos. Esta situación contrastaría abiertamente con las orientaciones promovidas a partir de la década siguiente, que a su tiempo darían lugar a lo que hoy conocemos como la «primera generación» de reformas del Estado. Segundo, el balance global de las iniciativas reformistas reseñadas más arriba mostró escasos progresos. En tal sentido, coincido con Spink en que las reformas en gran escala, entendidas como intentos sistemáticos y masivos dirigidos a transformar a fondo la administración pública, no consiguieron ser implantadas exitosamente en América Latina, sobre todo durante la vigencia de gobiernos pluralistas y democráticos. A lo sumo, sus resultados sólo llegaron a representar una mínima fracción de las expectativas iniciales, tal como ocurriera en la experiencia norteamericana. Y aunque por su propia naturaleza los regímenes burocrático-autoritarios tuvieron mejor fortuna en cuanto a dictar legislación, establecer sistemas, crear agencias e instituir ciertas prácticas administrativas, los resultados por lo general no se sostuvieron en el tiempo. En cambio, las reformas que impulsaron muchos de esos mismos países desde la segunda mitad de los 80 y, especialmente, durante la actual década de los 90, pudieron concretarse con un grado de éxito mucho mayor.

Sería legítimo preguntarse sobre la diferente suerte corrida por las reformas previas respecto de las más recientes. Una primera explicación radica en la dispar naturaleza de los cambios perseguidos en cada caso, lo cual, fuerza es

2. Recién a fines de los 70, y especialmente con la simultánea llegada al poder de gobiernos conservadores en EEUU y Gran Bretaña, comenzó una reversión del ciclo ideológico que constituyó al Estado en el chivo expiatorio de la crisis económica, impulsada primero por los precios del petróleo y, hacia el final de la década, por el inminente *default* de la deuda externa. Regímenes militares latinoamericanos, como el argentino, sostendrían en este nuevo clima ideológico que «achicar el Estado es agrandar la Nación».

reconocerlo, podría invalidar hasta cierto punto el ejercicio comparativo. En efecto, las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas. De hecho, la cuestión de la racionalidad organizativa y funcional del Estado fue postergada para una segunda etapa. El objetivo era desprenderse de segmentos institucionales completos, a través de su eliminación lisa y llana o su transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales. En cambio, las reformas pre-80 tendieron, más bien, a fortalecer y tornar más eficiente el aparato estatal existente, tal como aparentemente se intenta ahora con las reformas de segunda generación.

La segunda reforma ¿de qué?

Es difícil analizar la «segunda reforma» sin una previa referencia a la «primera». En esencia, en esa etapa se decidió seguir una secuencia que comenzaba por redefinir el papel del Estado, continuaba con la reestructuración del aparato institucional resultante de tal redefinición y culminaba con una reducción de la dotación de personal, consecuente con las dos decisiones previas. La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.

Se apeló así a la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; a la privatización, que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas *estatales* transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y a la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias. También fueron raleadas las plantas de personal³.

3. Durante esta primera etapa, los gobiernos aplicaron muchas veces cirugía innecesaria. Pero seccionar áreas enteras de intervención no fue equivalente a profundizar el cambio en el aparato institucional sobreviviente. Así como no sería razonable amputar una pierna para eliminar un eczema en un muslo, aun si el tratamiento dermatológico resultara prolongado y de resultado incierto, tampoco parece justificado deshacerse de organismos públicos necesarios porque su fortalecimiento institucional es difícil.

Pese a su espectacularidad, las reformas de primera generación correspondieron a la «etapa fácil» de la reforma del Estado. Comprometieron un activo liderazgo del poder ejecutivo, que en varios casos dispuso de muy amplios poderes para administrar el proceso de reforma por decreto, sustrayéndolo, prácticamente, de la discusión política parlamentaria. Ello fue facilitado, además, por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores (v.g. sindicales, militares) que, en circunstancias diferentes, bien podrían haber jugado un papel contestatario y obstructor del proceso (cf. Naím). Esta explicación, basada en el clima de opinión y la particular constelación de fuerzas políticas que se configuró durante el periodo más duro del ajuste estructural y la estabilización económica, no agota sin embargo el espectro de factores causales que se conjugaron para asegurar el «éxito» de la primera reforma. La «facilidad» de esta etapa inicial dependió no solo de condiciones de viabilidad político-ideológica favorables sino, también, de la relativa «simplicidad» de las propias reformas planteadas. No se trataba, como ocurría en las décadas de la prehistoria reformista, de *introducir* cambios, sino de *extraer* áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito. Paradójicamente, estas explicaciones ensombrecerían el panorama de la *segunda reforma*, por cuanto sus objetivos (aunque no siempre sus instrumentos) coinciden, en gran medida, con los que se vieron frustrados durante el largo periodo previo a los años 80. Es decir, esta nueva generación de reformas vendría a reeditar, en cierto modo, la necesidad de aprobar las asignaturas que quedaron pendientes al cabo de décadas de reforma administrativa inacabada.

No obstante, es preciso destacar algunas importantes diferencias. Hoy la reforma ha pasado a ser una condicionalidad del financiamiento externo y esto opera como un factor altamente determinante de su permanencia en la agenda estatal. No solo como exigencia de disciplina fiscal y de cumplimiento de metas de reforma, sino también como fuente casi excluyente de los recursos disponibles para llevar a cabo los cambios. Además, no solo existe ahora una opinión pública más sensibilizada al discurso de la reforma sino que este discurso se ha uniformado, reduciendo el debate a la índole de los instrumentos de cambio a emplear, más que a la necesidad del cambio mismo. Existe, pues, mayor coincidencia en el diagnóstico y se cuenta con experiencias ejemplarizadoras (como las de Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda e, incluso, Argentina) que se han constituido en modelos a rearmar en los diferentes países⁴.

4. Existe, en este sentido, un efecto de mimesis reformista, sobre todo entre los «late-comers» a este proceso de transformación, como es el caso de los países del ex-bloque soviético. La disponibilidad de financiamiento internacional, atado a las políticas de ajuste, originó una «venta» masiva de los programas de reforma inspirados especialmente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales, cuyo rasgo saliente es la similitud de las propuestas. Basta echar una ojeada a la publicación *Development Business* del BM, dirigida especialmente a las firmas consultoras que proporcionan asistencia técnica, para comprobar la común orientación de las actuales reformas. Además, su impacto es

Pese a estas coincidencias, no parece existir consenso acerca de los contenidos y alcances de las reformas estatales de segunda generación. Ello también ocurrió con la primera oleada. Tanto las normas que dictan los gobiernos como las declaraciones públicas de sus representantes, introducen un alto grado de ambigüedad en esta materia. Parte de la dificultad deriva del hecho de que la reforma del Estado, en cierto sentido, puede ser vista como un aspecto de un proceso más amplio de transformación social. También resulta difícil separar la reforma del Estado de ciertas reformas económicas de ajuste estructural y superación del déficit fiscal.

La contribución de Naím constituye, probablemente, el intento más sistemático de especificación de los desafíos de la segunda generación de reformas y, a la vez, de diferenciación respecto de la primera. Para este autor, los instrumentos típicos de esta etapa incluyen la reforma de legislación y prácticas laborales; la reforma del servicio civil; la reestructuración del gobierno, especialmente ministerios de índole social; la renovación del sistema judicial; la actualización de capacidades regulatorias; la conversión y reestructuración sectorial; las privatizaciones «complejas»; el desarrollo de la capacidad de promoción de exportaciones; y la reestructuración de relaciones entre los estados y el gobierno federal.

No obstante, la experiencia ha permitido comprobar que los objetivos y contenidos de la segunda reforma difieren de contexto en contexto y dependen, a menudo, del alcance que haya tenido la primera. A la inespecificidad de su contenido se agrega su confusión conceptual. No se advierte, por ejemplo, un intento de diferenciación entre lo que son principios o valores de la reforma, lo que son nuevos roles implícitos y lo que son instrumentos de cambio. El ya clásico decálogo propuesto por Gaebler/Osborne, empleado muchas veces como enunciado de las reformas de segunda generación, se refiere fundamentalmente a principios y valores que deben orientar la «reinención del gobierno», sin alusión a etapas. Aunque en su mayoría estos principios contienen supuestos instrumentales, no delimitan el papel del Estado ni conducen unívocamente a un programa de acción.

De acuerdo con sus enunciados y con la orientación adoptada hoy en día por gran número de países, la «reinención» del gobierno supone la búsqueda de mayor efectividad en la acción estatal, lo cual, según esta visión, podría lograrse reuniendo las siguientes condiciones: guiarse por una misión; orientarse por resultados; tener una orientación empresaria (ganar en lugar de gastar); tener capacidad de anticipación; estar descentralizado; orientarse hacia el mercado; servir al cliente; cumplir un papel «catalítico». Esta enunciación no distingue entre primeras y segundas reformas. Según los principios que propone, los gobiernos deberían:

muy significativo, siendo escasos los proyectos encarados al margen de este mecanismo por iniciativa de los propios gobiernos.

- Diseñar una estrategia de modernización estatal a partir de una *visión* de sociedad deseable y, consecuentemente, de una *misión* que apunte a su concreción.
- Instituir normas y mecanismos que gradualmente sustituyan los controles de procesos por evaluaciones de *resultados*. Ello implica que la asignación de recursos debe guiarse por objetivos, productos y metas acordados y verificables, en lugar de hacerlo por la automaticidad de los gastos comprometidos a través de la rutinaria reproducción presupuestaria. En su aplicación práctica, este principio ha dado lugar a los denominados *contratos de gestión*.
- Incorporar selectivamente ciertas prácticas propias de una *orientación empresaria*, tales como la recuperación de costos de servicios (en la medida que lo aconseje la función social del Estado), el *marketing* institucional o la tercerización de servicios, sin por ello renunciar a su papel esencialmente público y no lucrativo.
- Desarrollar y difundir sistemas de información eficientes que alimenten los circuitos decisorios y aumenten la *capacidad de anticipación* del gobierno a través de los diversos procesos de planificación, seguimiento y control de gestión. Ello exige un esmerado esfuerzo en materia de diseño, desarrollo e implantación de sistemas de información en las diversas áreas de la actividad estatal.
- Profundizar procesos de *descentralización* ya iniciados, apoyando el fortalecimiento de las instancias de gestión subnacionales y agencias ejecutoras. Ello puede requerir, entre otras cosas, acciones de capacitación, introducción de tecnologías de gestión o promoción de proyectos productivos en el nivel regional y municipal.
- Formular políticas integradas que alienten la actividad productiva del sector privado, particularmente las actividades agro-industriales y mineras, la promoción de PyMes y de micro-emprendimientos, o el *desarrollo de mercados* en el plano local, nacional e internacional.
- Mejorar el *servicio al cliente*, en su diversa condición de usuario, contribuyente, beneficiario o sujeto de regulación, mediante acciones de reestructuración, desburocratización, reingeniería de procesos, capacitación de funcionarios e introducción de técnicas de calidad y sistemas de información soportados computacionalmente.
- Cumplir un *rol catalítico*, es decir, no depender sólo de sus propios recursos y actuar en cambio como un factor facilitador, movilizador y autónomo en emprendimientos con empresas privadas u ONGs, otros Estados y organismos transnacionales, sin renunciar a su identidad distintiva y sus objetivos específicos.



Como puede observarse, el rango de opciones instrumentales asociado con cada uno de los principios de la «reinvención del gobierno» es variado, admitiendo al mismo tiempo distintos alcances en cuanto al papel apropiado del Estado.

En la siguiente sección utilizaré el caso argentino para ilustrar algunos de los problemas de conceptualización y aplicación de las reformas de segunda generación, así como para evaluar sus perspectivas de éxito en este y otros contextos.

Argentina: ¿un modelo a imitar?

El Informe 1997 del BM colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del Estado. Muchos se preguntaron por qué se había vuelto necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir, años antes, a su mínima expresión. La respuesta es simple: porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática.

Argentina había sido uno de los más fieles y aplicados ejecutores de las reformas de primera generación. Mientras en 1950, el Estado nacional contabilizaba tres veces más empleados públicos que los estados provinciales, en 1997 la relación se había invertido y las provincias empleaban cinco veces más personal que la Nación. Los 900.000 empleados públicos existentes en 1990 en el gobierno nacional, no llegaban, siete años después, a 300.000. No es que los despidos fueron de la magnitud que sugiere la resta ni que tanta gente se hubiera evaporado. Una parte importante del personal, afectado principalmente a servicios de educación y salud, fue transferido a las provincias y municipios. Con la masiva privatización de empresas y servicios públicos, otra parte cambió de empleador. Finalmente, un número no despreciable intentó —en su mayoría con poco éxito— incorporarse al nuevo batallón de cuentapropistas creado por los retiros voluntarios y los despidos involuntarios que acompañaron estos procesos.

De este modo, el otrora majestuoso y omnipotente Estado nacional emprendió un camino de encogimiento, cuya reversibilidad no entra por ahora en ningún pronóstico. Por el contrario, alentado por poderosos grupos empresarios que controlan muchos de sus accesos y resistido a menudo por estados provinciales que nunca se resignaron a hacerse cargo de nuevas áreas funcionales sin una adecuada contrapartida de recursos, el Estado nacional no solo vendió las «joyas de la abuela»⁵ sino que se desprendió también de hospitales, escuelas y otras alhajas menos apetecibles, traspasadas a la jurisdic-

5. Término usualmente utilizado en Argentina para referirse a las empresas públicas que constituían el patrimonio empresarial del Estado, que en muchos casos fueron malvendidas pese a su rentabilidad y gestión relativamente eficiente.

ción provincial y municipal. De paso, renunció a seguir cumpliendo en muchas áreas los roles de promotor, regulador, empleador, subsidiador y otros por el estilo, que caracterizaron su larga etapa intervencionista. Por estas y otras razones, la primera fase de la reforma del Estado significó también una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron al mismo tiempo la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. Los gobiernos provinciales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía, mientras que el sector más concentrado del capital se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos.

En general, las áreas transferidas a los estados subnacionales, el mercado, la sociedad civil o incluso a las familias, que vieron acrecentada la carga de su autorreproducción con motivo de la retirada del Estado nacional, no fueron «ajustadas» antes de adoptarse las correspondientes decisiones. Ello ocurrió *a posteriori* en las empresas beneficiadas con la privatización o concesión de servicios públicos, que en la mayoría de los casos procedieron gradualmente a realizar fuertes recortes de personal a medida que se reequipaban y modernizaban sus tecnologías operativas. Lo mismo ocurrió con el ajuste de los presupuestos familiares, que debieron soportar, simultáneamente, la eliminación de tarifas subsidiadas con motivo de la desestatización en la provisión de servicios públicos y el encarecimiento de éstos, debido a la supresión del «free riding»⁶ y a la falta de control de los sobrepuestos por parte de los débiles entes reguladores⁷. No ocurrió lo mismo con los servicios de educación, salud o vialidad, transferidos a las jurisdicciones subnacionales, cuyos gobiernos generalmente mantuvieron (o incluso acrecentaron) las dotaciones de personal recibidas desde el gobierno nacional⁸. En cuanto a los organismos públicos que antes cumplían funciones reguladoras (de precios, mercados, divisas, inversiones, etc.), simplemente fueron disueltos y, en ciertos casos, parte de su personal fue distribuido entre otros organismos públicos existentes. Finalmente, los retiros voluntarios o jubilaciones anticipadas, que implicaron reducciones en la planta de puestos, tendieron a producir una

6. Por ejemplo, mediante controles más estrictos de usuarios «enganchados» a redes eléctricas o de pasajeros de servicios ferroviarios que viajaban sin pasaje.

7. Según un estudio financiado por el BM, los sobrepuestos en las tarifas representan un 16% más del costo normal, que se eleva al 20% en los sectores de menores recursos (Oszlak/Felder).

8. En los últimos tres a cuatro años, varios gobiernos provinciales efectuaron fuertes recortes en los gastos en personal a través de la suspensión o quita de ciertos componentes salariales. También promovieron la desvinculación voluntaria de los empleados, o su retiro anticipado, contando para ello con importantes recursos provenientes del financiamiento internacional. Pese a estas medidas, el ajuste de las dotaciones de personal no avanzó significativamente.

creciente deformidad en la composición y perfil de la dotación de personal, ya que su carácter indiscriminado afectó la racionalidad técnica implícita en la función de producción estatal. El precipitado desmantelamiento del Estado nacional acarrió serias consecuencias: a) al no programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó *hipertrofia* por *deformidad* del Estado; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la *capacidad de regulación estatal*, sustituida en los hechos por un verdadero *Estado privado*; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la *capacidad de gestionarlos* por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONGs, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, BM), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente⁹.

En 1996, facultado por la legislación vigente, el gobierno del presidente Carlos Menem anunció con bombos y platillos el lanzamiento de la Segunda Reforma del Estado. No era un planteo original: en toda América Latina se venía pregonando el inicio de lo que podría llamarse la reforma *hacia adentro* del Estado, es decir, su fortalecimiento institucional: una estructura aligerada, menos trámites, mayor capacitación, vigencia efectiva de una carrera del funcionario, incorporación de tecnología. Pero esta vez, podía augurarse que el trámite elegido –otorgar superpoderes a la Jefatura de Gabinete para intervenir en todos los proyectos en curso o a iniciarse en los órdenes nacional y provincial– no iba a producir los resultados ejecutivos y drásticos de la primera etapa. Pronto se comprobaría que mejorar el Estado resulta mucho menos sencillo que achicarlo. La Ley 24.629 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96, fijaron las orientaciones de la *segunda generación* de reformas. Los objetivos explícitos de la norma legal difirieron muy poco de los que inspiraron el programa de «reinención del gobierno» norteamericano: orientación al ciudadano; responsabilidad por resultados; contratos por objetivos; definición de estándares (*benchmarks*); incentivos al desempeño; capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública.

Sin embargo, las metas, decisiones y resultados concretos logrados en el marco de la segunda reforma guardaron escasa relación con esos ambiciosos objetivos. Buena parte de las reformas planteadas (reestructuraciones, racionalización de las plantas de personal, introducción de tecnologías, profesionalización de la función pública, cambios culturales, desburocratización)

9. En Oszlak (1997) utilizo el término 'travestismo discursivo' para referirme a los frecuentes cambios de énfasis en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, frente al efecto inerte de las reformas efectivas puestas en marcha por los gobiernos, cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso.

continúan siendo asignaturas pendientes. *Menos* Estado no significó necesariamente *mejor* Estado, y la legitimidad social de sus nuevos roles no pudo construirse al mismo ritmo con que se destruía la legitimidad de los anteriores. La aplicación de cirugía mayor en esa primera fase no fue acompañada por un adecuado tratamiento post-operatorio. La reforma «hacia afuera», que había achicado el dominio funcional del Estado y corrido su frontera con la sociedad, no originó una verdadera reforma «hacia adentro» del aparato estatal. Las consecuencias de la aplicación del programa de la segunda reforma han sido analizadas detalladamente por Bozzo et al. Del balance realizado por estos autores, rescato las siguientes conclusiones:

– El Estado nacional mantuvo estructuras¹⁰ y mecanismos institucionales de control social, frente a los efectos desestabilizadores de un modelo económico que condujo a una creciente concentración del poder económico y a un mayor desequilibrio en la distribución del ingreso y la riqueza. Ello reforzó el aparato político del Estado nacional con el fin de consolidar alianzas estratégicas, mantener programas asistencialistas y desarrollar políticas de neto corte clientelar.

– La organización política del Estado sufrió pocas modificaciones pese a la reforma constitucional concretada en 1994. No se consiguió establecer un nuevo equilibrio entre poderes que pusiera mayores restricciones al papel hegemónico del Ejecutivo ni se logró limitar el carácter presidencialista de la estructura gubernamental.

– Las reformas institucionales introducidas por las normas que dispusieron la segunda reforma demostraron tener un carácter fundamentalmente fiscalista y no dieron lugar a medidas de refuncionalización orientadas a dotar de mayor eficiencia y transparencia a la gestión estatal. «El análisis funcional de la configuración actual del aparato estatal arroja como conclusión que las disfuncionalidades preexistentes a la Reforma, continúan apareciendo en más de un 80% de los temas de estructuración deficiente».

10. Continuando la tónica reduccionista de la primera generación de reformas, el decreto 6.660/96 dispuso la racionalización, supresión, fusión o transformación de organismos y la nueva configuración que debía tener el Ejecutivo una vez que los ministros produjeran los recortes estructurales dispuestos. Aunque esto no resultaba objetable, la norma sólo intentaba reparar algo que había creado el propio gobierno. En efecto, a comienzos de 1991, se había reducido a 65 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional, limitándose severamente la cantidad de unidades de menor nivel. Cinco años después, y luego de otros intentos «racionalizadores», los ocho ministerios existentes se repartían una cifra récord de 189 secretarías y subsecretarías. Con la medida adoptada en 1996, todavía subsistían 119 unidades de estos niveles, es decir, casi el doble de las existentes en 1991. Para colmo, de haberse confirmado el anuncio presidencial de crear cuatro nuevos ministerios, las tendencias cariocinéticas hubieran seguido, seguramente, procreando nuevas células organizativas. Además, al producirse en 1989 el cambio de gobierno, la Administración Pública contaba con más de 900.000 funcionarios, lo cual podría justificar un mayor número de secretarías y subsecretarías. Actualmente, menos de 300.000 han sobrevivido a la primera reforma del Estado, lo cual no parece tener un correlato a nivel de la estructura organizativa.

Hasta la fecha, la tan mentada «segunda reforma» genera más expectativas que hechos, recrea mecanismos similares a los que elimina y exige a la burocracia estatal, en tono apremiante, el cumplimiento de tareas y plazos que no se condicionen con la real capacidad de ejecución existente¹¹. Es, en lo esencial, retórica declarativa, lo cual no es intrínsecamente cuestionable. Lo que despierta dudas es la real voluntad y capacidad disponibles para materializar los cambios enunciados, por parte de un Estado cada vez más ausente. Es que la «segunda reforma» parece estar inspirada más por urgencias fiscales y presupuestarias, que por una legítima convicción acerca de la necesidad de preservar para el Estado nacional un rol trascendente en la orientación y desarrollo de la economía o en la morigeración de las desigualdades sociales, objetivos irrenunciables de una auténtica transformación estatal. La experiencia argentina es también ilustrativa de la heterogeneidad que caracteriza a los contenidos y alcances de las reformas de segunda generación. En abril de 1997, el presidente del BM elevó al Gobierno argentino el documento bianual de Estrategia de Apoyo al País, proponiendo focalizar sus acciones en: 1) mejorar el desarrollo social, incluyendo el alivio a la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos; 2) mejorar la capacidad institucional y el desempeño de los gobiernos, particularmente los provinciales, para administrar los servicios clave en las áreas social, de infraestructura y medio ambiente¹²; 3) consolidar las reformas estructurales exitosas, incluyendo reformas de las finanzas públicas, los mercados de trabajo y el sector financiero, de modo de asegurar la eficaz implementación del programa y mejorar la gobernabilidad por medio del desarrollo institucional.

Con el trasfondo de este documento, a fines de 1997 el BM produjo un Informe Preliminar denominado «Argentina – Reformas de Segunda Generación»,

11. La URME (Unidad de Reforma y Modernización del Estado) no hizo más que reemplazar a la desaparecida Comisión Ejecutiva de Contralor de la Reforma Administrativa (Cecra), que funcionaba anteriormente en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Mediante un decreto del poder ejecutivo se creó la URME en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, otorgándole una serie de facultades y obligaciones que suponían una injerencia decisiva en prácticamente todas las áreas que podrían ser objeto de reforma y modernización estatal: reestructuración organizativa; acciones de privatización, descentralización y desregulación pendientes; proyectos de fortalecimiento institucional en curso o previstos; asistencia a los procesos de reforma administrativa provincial; seguimiento de los avances que se produjeran en cada área en el mejoramiento de la gestión; desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos y tecnológicos; nuevos regímenes de viáticos y de compras de bienes; etc. Casi todos los organismos estatales existentes se vieron obligados por esta norma a informar a la URME, en plazos perentorios, sobre las acciones, proyectos e iniciativas en curso o a realizarse en estas áreas. De cumplirse fielmente estas exigencias, un alud de papel hubiera cubierto en pocos días la sede de la URME para que ésta propusiera qué hacer en cada caso. Costaba creer que, por la envergadura de la tarea, la Jefatura de Gabinete podría disponer de la capacidad institucional exigida para realizar un serio seguimiento, análisis y evaluación de cuanto se estaba realizando o pensaba realizar en los ámbitos nacional y provincial en materia de reforma.

12. Existe un alto grado de coincidencia entre esta propuesta y la planteada por Tobelem, para quien los cuatro grandes objetivos del Estado «reinventado» son: a) equidad y reducción de la pobreza; b) protección del medio ambiente y de los recursos naturales; c) rehabilitación y expansión de infraestructura; y d) regulación y justicia.

en el que se proponen «amplias reformas institucionales y en el campo de las políticas públicas, que podrían ayudar a Argentina a enfrentar los desafíos de sostener un alto crecimiento económico a largo plazo y reducir la pobreza». Para ello, propone cinco componentes: 1) inversión de calidad en capital humano; 2) mercados financieros eficientes; 3) marco regulatorio mejorado; 4) calidad en el sector público y buen gobierno; y 5) fortalecimiento fiscal. Como se advierte, no existe una delimitación nítida entre la primera y segunda generaciones de reformas estatales. El objetivo inicial del ajuste estructural y la eliminación del déficit fiscal es todavía una prioridad de los programas, aun cuando ahora las acciones se concentran especialmente en el nivel subnacional. Las reformas en la administración tributaria continúan siendo blanco de la segunda reforma, como lo fuera de la primera. Y la calidad de la gestión pública sigue constituyendo una prioridad, sin que se avance suficientemente en la explicitación de las medidas que podrían contribuir a lograrla¹³.

Segundas partes, ¿pueden ser buenas?

Con o sin anestesia, la etapa quirúrgica de la reforma estatal fue breve y radical. Redujo la obesidad del «paciente», pero también removió órganos vitales y aumentó su vulnerabilidad. Ahora, la *segunda reforma estatal* debe afrontar desafíos mucho más arduos: «fortalecer» lo que queda e incorporar nuevas funciones que procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados. Para ello, existe un verdadero supermercado de modelos de «Estado deseable», donde cambian los rótulos pero no mayormente la naturaleza de los productos ofrecidos. En sus exhibidores puede optarse entre el Estado «necesario», «inteligente», «atlético», «mínimo», «sensato», «modesto», «reinventado» o «catalítico», lo cual, en resumidas cuentas, equivale a ser pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista. Además, agregaría, debe ser ético, transparente, estar desburocratizado, informado, profesionalizado y tecnológicamente *aggiornado*. ¿Quién podría estar en desacuerdo con estas propuestas? Es casi como afirmar que *es mejor ser rico y sano que pobre y enfermo*. Referirse al Estado necesario supone, por oposición, aludir al Estado *innecesario*. En tal sentido, para evaluar la dimensión del desafío que entraña implementar las reformas pendientes, explicitaré primero aquellas pautas y orientaciones de la gestión pública que deberían ser abandonadas:

– El mantenimiento de empresas, actividades o proyectos deficitarios, que exigen subsidios o transferencias gubernamentales y no se justifican por

13. Con respecto a los estudios sobre los procesos de reforma burocrática-administrativa, la modernización de la gestión y las formas de medir y/o evaluar la productividad administrativa en Argentina, Repetto destaca, coincidentemente, «la falta de contenido sustantivo en las propuestas relacionadas con las tecnologías administrativas a ser aplicadas en el sector público. ... Los estudios más recientes de índole técnica están focalizados en el tema de los recursos humanos del sector público».

razones estratégicas o necesidades sociales impostergables no atendibles por otros medios.

– La vigencia de regulaciones innecesarias o que afectan negativamente el funcionamiento de los mercados y el comportamiento de los agentes económicos y sociales. Su eliminación implica, naturalmente, suprimir los organismos responsables de su aplicación.

– La excesiva centralización de ciertas gestiones que podrían ser realizadas de manera más eficaz en el nivel subnacional, así como, inversamente, la recentralización de otras gestiones que pudieron haber originado una sobredotación de recursos en el nivel regional.

– El mantenimiento, al interior de las instituciones estatales, de ciertos servicios (v.g. guarderías, imprentas, lavaderos, limpieza, mantenimiento, talleres) cuya prestación puede ser brindada por el mercado en condiciones más ventajosas.

– La existencia de estructuras organizativas diseñadas sin aplicar criterios técnicos razonables, con exceso de unidades y perfiles de puestos inadecuados, lo que origina excesos y carencias de personal según la naturaleza de las funciones.

– La toma de decisiones en condiciones de alta incertidumbre, sin contar con el auxilio de información oportuna y confiable.

– La asignación de recursos presupuestarios sin una contrapartida de resultados y metas comprometidos y de una especificación de déficit de capacidad institucional a resolver.

– La ausencia de rendición de cuentas por la producción de resultados, la adquisición y mantenimiento de bienes y el uso de recursos.

– El funcionamiento de una carrera administrativa sin procesos formales generales de selección, capacitaciones programadas, evaluaciones de desempeño periódicas y sin remuneraciones que incentiven el ejercicio de la función pública.

– La falta de corresponsabilidad y compromiso en la implantación de reformas organizativas y de gestión que cuentan con la asistencia técnica de consultores externos.

En segundo lugar, para erradicar las pautas y prácticas que mantienen un aparato estatal *innecesario* se requiere llevar a cabo un serio y sostenido programa de reformas todavía pendientes. En este examen programático, continuaré «dialogando» con los principios de la «reinvención del gobierno», a fin de mantener la consistencia del análisis:

- Se considera de «buen gobierno» que exista competencia entre prestadores de servicios, pero la interpretación práctica de este precepto ha sido crear monopolios privados mediante la privatización. Si bien esta cuestión no forma parte de la segunda generación de reformas, el hecho de que el proceso privatizador no se ha completado en gran número de países mantiene abierta la discusión acerca de su necesidad, alcances y mecanismos de instrumentación.
- Se postula que el poder reside en los ciudadanos, quienes deben ejercer el control de las actividades estatales. Muchos han sido los mecanismos de participación y control social de la gestión pública ensayados hasta la fecha, registrándose algunos éxitos y numerosos fracasos. Como gran laboratorio social, el campo sigue abierto a la experimentación, no resultando fácil extraer fórmulas de comprobada eficacia a ser aplicadas en otros contextos.
- Se considera deseable medir la actuación de las agencias gubernamentales a través de sus resultados, para lo cual se proponen, a veces, instrumentos como la construcción de indicadores y la suscripción de contratos-programa entre órganos de conducción política y agencias ejecutoras. El desafío es triple: adquirir la capacidad para traducir objetivos institucionales a metas cuantificables; contar con sistemas de información que den soporte al diseño de indicadores de resultados; y, sobre todo, transformar una cultura administrativa que, en el mejor de los casos, sólo acepta que se evalúe la gestión en función del cumplimiento de los procedimientos establecidos.
- La orientación por objetivos (y no por reglas o reglamentos) es, asimismo, un valor entendido, pero no un instrumento de acción. Este principio, estrechamente vinculado con el anterior, presupone varias cosas: una visión consensuada sobre el papel del Estado; una clara delimitación de responsabilidades (competencias y resultados) de cada institución gubernamental; una definición precisa de los destinatarios y servicios a ofrecer. O sea, condiciones en las que el poder y los intereses sectoriales pesan mucho más que la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión.
- La redefinición de los usuarios como clientes también requiere crear condiciones y disponer de instrumentos de difícil aplicación. Por ejemplo, introducir mecanismos de calidad total, mejorar la atención al cliente, establecer *citizen's charters*, en suma, una verdadera revolución en la interacción entre ciudadanía y gobierno.
- Privilegiar la prevención antes que el tratamiento y solución de los problemas cuando surgen, implica redescubrir el viejo principio de que es mejor prevenir que curar. Para ello el principal instrumento es la información, pero aun la disponibilidad de sistemas para su obtención, procesamiento y recuperación no asegura que los usuarios potenciales la emplearán en los procesos de consulta y toma de decisiones. Los resabios culturales de un estilo decisorio compulsivo, donde la motivación prevalece sobre la comprensión de

los problemas en los que se actúa (Hirschman), dificultan la incorporación rutinaria de la prevención como estilo alternativo.

– Invertir esfuerzos en la generación de recursos que compensen los servicios brindados por las instituciones estatales, exige que la ciudadanía acepte una nueva forma de relación económica con el Estado. La implantación práctica de este enfoque no se reduce a una simple mercantilización de tales servicios. Implica, por el contrario, aplicar sofisticadas herramientas que permitan prever posibles impactos negativos desde el punto de vista de la equidad distributiva.

– También la descentralización es vista desde una óptica preceptiva que no siempre se compadece con las exigencias instrumentales de su implantación efectiva. Vale la pena recordar, al respecto, que la descentralización forma parte de un continuo en el que se contraponen con requerimientos centralizadores de otra naturaleza. Además, no se limita a un desplazamiento funcional en las responsabilidades de gestión, sino que abarca también decisiones fiscales y cambios en las relaciones de poder. Por lo tanto, la decisión de descentralizar no puede fundarse únicamente en criterios valorativos sino en análisis circunstanciados caso por caso.

– La preponderancia de mecanismos de mercado por sobre soluciones burocráticas es un enunciado aún más abstracto que los anteriores y supone cambios culturales sumamente complejos al interior del aparato estatal, tales como la reingeniería de procesos, la desburocratización de normas y procedimientos administrativos, etc.

– Por último, la catalización de la acción de los sectores público, privado y voluntario es, una vez más, una manifestación valorativa que está lejos de expresarse fácilmente en mecanismos instrumentales.

En resumen, el gobierno catalizador, que navega en vez de remar; la evaluación de la eficiencia y efectividad; el planeamiento estratégico de largo plazo y la competencia y la equidad son las propuestas para reinventar el gobierno (Abrucio). Con ello, se afirman dos cosas básicas. Primero, que además de dirigir y ejecutar, un gobierno debe planificar y evaluar, recuperando con ello dos dimensiones temporales (futuro y pasado) casi inexistentes en la práctica burocrática cotidiana¹⁴. Segundo, que para asegurar condiciones estables de gobernabilidad –problema fundamental del gobierno reinventado– es necesario actuar sobre los otros dos planos de la relación entre Estado y ciu-

14. Si las funciones de cualquier organización son planificar, ejecutar y controlar/evaluar, lo que ocurrió en gran parte de América Latina es que se intentó transferir a los niveles subnacionales las funciones ejecutoras del gobierno nacional, manteniéndose en este nivel las funciones de orientación, planificación, control y evaluación. Pero estos cambios de roles no han sido asumidos plenamente hasta ahora. Existen enormes déficits para fijar políticas consensuadas y abarcadoras, programar acciones y realizar un seguimiento y control de la gestión pública, especialmente en los niveles subnacionales.

dadanía, es decir, la organización del sistema económico y el esquema de distribución del ingreso y la riqueza. En el primer caso, asegurando reglas de funcionamiento de mercado a través de una sana competencia. En el segundo, a través de políticas que promuevan la equidad.

Se trata de propuestas sencillas, que pueden resumirse en la necesidad de recuperar el sentido común en la acción de gobierno. De ahí el término *Commonsense Government*, acuñado por Al Gore, vicepresidente de EEUU. Sin embargo, debe insistirse en el punto de que la simple aceptación de principios y valores no define automáticamente ni el papel que el Estado debe cumplir en cada coyuntura histórica ni los instrumentos de que el mismo puede valerse para cumplir con el rol asumido. A esto parece referirse Abrucio cuando señala que si bien Osborne y Gaebler consiguen enunciar una conjugación de valores importantes para reinventar el gobierno, no logran articular un edificio teórico que explique y posibilite la implementación de reformas en el sector público.

Definitivamente, el rediseño del Estado no es solo, ni principalmente, una cuestión técnica. La investigación y la consultoría ya han generado los modelos, los marcos normativos y contractuales, los diseños organizacionales, la tecnología informática, la ingeniería de procesos de gestión y los incentivos que permitirían construir organizaciones estatales impecables. Más que técnico, el problema a resolver es político, aun cuando las capacidades institucionales sean todavía débiles. La gran tarea del Estado nacional es preservar el necesario equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y se encuentran en tensión permanente: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Se requiere una fuerte coalición política para mantener esta tensión bajo control y revertir los hechos consumados que produjo la primera reforma en cada uno de esos planos.

También hacen falta actitudes sostenidas y coherentes, que expresen la voluntad de preservar una presencia estatal autónoma, ensanchar la esfera pública incorporando nuevos actores movilizados a través de genuinos mecanismos participativos, evitar las transferencias indeseables de ingreso y riqueza que ahondan la brecha social, alentar el desempeño ético, abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas. La corrupción generalizada, el poder económico concentrado, la exclusión social, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los cambios institucionales, debilitan al Estado posreforma y dificultan esa misión pendiente. Por lo tanto, no se trata únicamente de redefinir el perfil del Estado; lo que está en juego es, también, la reconstrucción del tejido social y de la escena pública.

Ninguna bola de cristal permite anticipar el desenlace de este proceso. Pero una cosa es segura: la reforma del Estado, en su permanente metamorfosis, continuará siendo una tarea de Sísifo. La «piedra» de la reforma deberá lle-

varse una y otra vez hasta la cumbre. Y es muy probable que una y otra vez ruede al fracaso, debiendo renovarse el intento. Si vale como consuelo, los modernos Sísifos «condenados» a esta tarea sólo podrían aspirar a que, en este eterno trajinar, la piedra se desgaste y se vuelva menos pesada o la ladera de la montaña resulte, a la larga, menos abrupta.

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz: «O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente», 1997, mimeo.
- Banco Mundial: *Informe sobre Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, cap. 9, 1997.
- Banco Mundial: *Más allá del Consenso de Washington; la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, cap. 7, 1998.
- Bozzo, Cristina, Beatriz López y Andrea Zapata: «Los procesos de Reforma del Estado. La segunda etapa y su agenda» en *Aportes* año 3 N° 6, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, otoño 1996.
- Bozzo, Cristina, Beatriz López, Rubins Roxana y Andrea Zapata: *La Segunda Reforma del Estado: Balance*, Cepas, Buenos Aires, 1997.
- Graham, Lawrence S.: *Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice*, University of Texas Press, Austin, 1968.
- Hirschman, Albert O.: *Journeys Towards Progress*, The Twentieth Century Fund., Nueva York, 1965.
- March, James G. y Johan P. Olson: «Organizing Political Life: What Administrative Reorganization tells us about Government» en *The American Political Science Review* vol. 77 N° 2, 6/1983.
- Naím, Moisés: «Latinoamérica: La segunda fase de la reforma» en *Revista Occidental* año 12 N° 2, México, 1995.
- Osborne, David y Ted Gaebler: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Nueva York, 1992.
- Oszlak, Oscar: «Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya» en *Naciones Unidas, Informe Técnico* N° DP/SF/UN/75, Nueva York, 1972.
- Oszlak, Oscar: «Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?» en *Reforma y Democracia* N° 9, CLAD, Caracas, 1997.
- Oszlak, Oscar y Ruth Felder: «La capacidad de regulación estatal en la Argentina: quis custodiet custodes» en Daniel Filmus y Aldo Isuani (eds.): *La Argentina que viene*, Flacso, Buenos Aires, 1998.
- Repetto, Fabián: «Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: ejes para una agenda de investigación», CEDI, Buenos Aires, 1998 (versión preliminar).
- Siegel, Gilbert B.: «The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP», disertación de doctorado, University of Pittsburgh, 1964, inédito.
- Spink, Peter: *Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 Years of Administrative Reform*, Fundação Getulio Vargas, 1997, mimeo.
- Tobelem, Alain: *Réinventer le rôle de l'État. Ethique et développement*, Cahiers de Recherche, Niza, 1998.

Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina

JOAN PRATS I CATALÀ

Los años 80 y los primeros 90 registraron la prevalencia intelectual y política de una correlación negativa entre el Estado latinoamericano y el desarrollo humano. A fines de los 90 presenciamos una revalorización del rol estatal en el desarrollo humano. Los conceptos sobre qué es y qué produce el desarrollo han cambiado significativamente: las metas se han ampliado e integrado: no solo se aspira al crecimiento, sino también a la participación equitativa en sus frutos. Esto ha tenido consecuencias importantes en los planteos de reforma del Estado: si bien las acciones han de plantearse e implementarse singularmente, deben responder a una visión y a una coordinación integrales. En los 90 el concepto de cooperación se ha diluido hasta el punto de no verse asociado al de desarrollo. Parece estar en marcha una transformación, más que un abandono, de la cooperación internacional para el desarrollo. No hay buenos programas de desarrollo sin que su formulación y conducción estén presididas por el buen juicio político.

En América Latina, habida cuenta de los déficits de desarrollo humano existentes, toda acción de reforma del Estado apoyada por la cooperación internacional tendría que hallarse sólidamente fundada en su contribución efectiva al desarrollo humano. En términos de cooperación internacional, el desarrollo humano es el fin, las políticas, programas o acciones de reforma del Estado, sólo un medio, entre muchos otros, para el fin que realmente importa. ¿Cómo podemos saber si determinados proyectos de reforma del Estado contribuyen efectivamente a ello?

JOAN PRATS I CATALÀ: profesor de Derecho y Economía en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Esade, Universidad Abierta de Cataluña; director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona; director del proyecto del PNUD «Red de Gobernabilidad y Desarrollo Internacional para América Latina».

Palabras clave: desarrollo, cooperación internacional, reforma del Estado, América Latina.

Reforma del Estado y Desarrollo Humano

La correlación entre reforma del Estado y desarrollo humano es problemática tanto a nivel práctico como teórico. A nivel práctico, existe una conciencia difusa de que los ingentes recursos aplicados desde hace ya décadas a este campo, han producido resultados mixtos, si no desalentadores. En particular la reforma administrativa de los 60 y los 70, en la que tanto invirtió América Latina, ha dejado préstamos aún no pagados, escuelas y facultades de administración, organismos administrativos de reforma y hasta organizaciones intergubernamentales sobre el tema; pero no consiguió apenas despatrimonializar nuestras administraciones ni mejorar su eficacia y eficiencia, su transparencia, su previsibilidad, su sometimiento a la ley, el acceso a las mismas de los ciudadanos, y la responsabilidad de sus autoridades y funcionarios. Cuando llegó la gran crisis de los años 80 resultó que las jóvenes administraciones públicas latinoamericanas tan trabajosamente construidas a lo largo de las dos décadas anteriores, en lugar de ser un recurso del desarrollo, habían pasado a formar parte de la agenda de problemas.

Gran parte de la responsabilidad corresponde al tipo de aproximación intelectual entonces adoptada. Los supuestos teóricos de la frustrada reforma administrativa fueron: a) la reforma del Estado consiste en crear las organizaciones públicas necesarias para el desarrollo económico y social y en gestionarlas eficaz y eficientemente; b) esto es en principio una tarea técnica o de expertos, no política, cuyo fundamento es la «racionalidad instrumental» facilitada por las disciplinas del planeamiento y de la «ordenación científica del trabajo»; c) el carácter técnico y científico que se postulaba de la reforma administrativa suponía que la misma y sus beneficios de desarrollo económico y social eran pertinentes y podían arraigar tanto en el primero como en el segundo y el tercer mundos, con independencia del tipo de régimen político vigente en cada país. Hoy sonroja pensar en la ingenuidad y oportunismo que subyacía a todo este tipo de aproximación. Pero los riesgos de repetirla bajo fórmulas más sofisticadas no han desaparecido.

Los años 80 y los primeros 90 registraron la prevalencia intelectual y política de una correlación negativa entre el Estado latinoamericano existente y el desarrollo humano. Las políticas puestas en marcha, especialmente tras la crisis de la deuda y el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxos, se orientaron a enfrentar la crisis fiscal del Estado y a asegurar los equilibrios macroeconómicos: políticas monetarias antiinflacionarias, políticas de equilibrios presupuestarios, de privatizaciones y desregulaciones, de reducciones drásticas de empleo público y de descentralización territorial fueron las más características de este tiempo. Estas políticas, generadas en el contexto del llamado Consenso de Washington, respondían más a una lógica de estabilización que propiamente de desarrollo. Sólo los discursos más radicalmente «neoliberales» asumieron que la retirada del Estado al rol de garantía del equilibrio macroeconómico y de facilitación de la actividad privada vía liberalizaciones, privatizaciones y desregulaciones, sería condición suficiente para

provocar el desarrollo de una economía de mercado vibrante. Estos supuestos han sido ampliamente desmentidos tanto por los hechos como por la teoría.

A finales de los años 90 hemos presenciado una revalorización del rol del Estado en el desarrollo humano. Tras la laboriosa construcción durante los 60 y los 70 de las organizaciones públicas del Estado populista y de sustitución de importaciones, y tras la durísima deconstrucción de las mismas desde la lógica del ajuste de los 80 y primeros 90, a fines de esta década asistimos a un nuevo planteamiento: la necesidad de reconstruir el Estado para el desarrollo. De hecho así («reconstruyendo el Estado») iba a llamarse inicialmente el informe del Banco Mundial para 1997 que acabó adoptando el título «El Estado en un Mundo en Transformación».

Necesidad de nuevos enfoques más potentes y modestos

Hoy es una convención respetable enfatizar que «si han fracasado los intentos de producir desarrollo sólo desde el Estado, también fracasarán los que pretendan hacerse sin él». Esto no significa ninguna vuelta pendular a las ideologías estatistas y de «racionalidad instrumental» de los 60 y 70. De hecho, con los muchos fracasos y pocos éxitos del camino recorrido, hemos aprendido bastante. En realidad, con las palabras «desarrollo» y «Estado» estamos designando y suponiendo conceptos, teorías e ideologías muy diferentes a los característicos de otros momentos de la «reforma del Estado».

Nuestros conceptos sobre qué es y qué produce el desarrollo han cambiado significativamente. Sus grandes metas se han ampliado e integrado: no solo queremos crecimiento, sino participación equitativa en sus frutos, lo que exige participación efectiva en el proceso de decisiones que afectan nuestras vidas; nuestro concepto de equidad también se ha ampliado: las dimensiones de género, de respeto a las minorías culturales y étnicas, de equidad medioambiental e intergeneracional, así como de equidad internacional, son aspectos nuevos e irrenunciables del concepto actual de «desarrollo humano». Nuestras ideas acerca de qué, quiénes y cómo se produce desarrollo humano también están cambiando rápida y significativamente. La «nueva riqueza de las naciones» se ve hoy en función de la calidad de sus instituciones y de sus capacidades de acción colectiva. Sólo éstas dan razón de las posibilidades de aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, infraestructurales, de conocimiento o humanos disponibles. El mejoramiento permanente de las instituciones y las capacidades de acción colectiva (que incluyen conceptos tales como los de cultura cívica y política o el más reciente de capital social) se considera como la condición necesaria para lograr un desarrollo humano sostenible a largo plazo.

Desde esta concepción, los actores del desarrollo ya no pueden ser sólo las organizaciones gubernamentales y del sector privado lucrativo: contrariamente, la creación de cultura cívica y capital social positivo exige la organi-

zación y la acción comunitaria. Finalmente, se abandonan los supuestos del desarrollo duro del tipo «sangre, sudor y lágrimas», que justificaban el sacrificio de toda una generación en aras de las futuras, y se sustituyen por aproximaciones más «blandas» y realistas, más basadas en lo que Popper llamó la ingeniería social gradualista consistente en ir remediando el sufrimiento observable y en ir creando condiciones para expandir las posibilidades de la gente.

Todo esto ha tenido consecuencias importantes en el planteamiento de la reforma del Estado. En primer lugar, comienza a comprenderse la distinción entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones públicas. La clave de la distinción –que no podemos exponer en los límites de este trabajo– se encuentra en la distinción conceptual entre instituciones y organizaciones así como en la comprensión de la naturaleza sobredeterminante que la institucionalidad pública tiene sobre el potencial de rendimiento de las organizaciones estatales. En pocas palabras, los roles y el rendimiento de las organizaciones estatales no son libremente disponibles; al contrario, se encuentran ampliamente sobre determinados por el tipo de institucionalidad pública existente, es decir, por las reglas y normas –formales e informales– que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio de tales reglas y normas. De todo lo cual se deduce una conclusión operativa importante para nuestro tema: si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de éstas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta. Toda verdadera reforma del Estado ha de ser, pues, a la vez, organizativa e institucional.

Este reconocimiento echa por los suelos la pretensión de convertir la reforma del Estado en una operación mera o fundamentalmente técnica así como la correspondiente aspiración de someterla a una lógica de cambio perfectamente planificado. No hay cambio positivo en el Estado sin cambio en los juegos, mentalidades y equilibrios de poder sociales, es decir, sin cambio social positivo. Esto equivale a reconocer la inevitabilidad de la política en la reforma estatal y a superar la «falacia tecnocrática» que es el pasaporte al fracaso en este campo. Equivale también a reconocer que, aunque todos los actores pueden influir, ninguno es capaz de controlar ni la velocidad, ni la dirección ni los resultados precisos de la reforma del Estado.

Todo lo anterior permite adoptar una aproximación mejor fundada que la tecnocrática tradicional, pero también más modesta. Nuestro conocimiento acerca de qué reformas, por quiénes y cómo procede hacer en un Estado concreto para favorecer el desarrollo humano es un conocimiento inevitablemente imperfecto. Quienes pretenden reformar el Estado desde algunas su-

puestas verdades científicas últimas oscilan entre la charlatanería y el ridículo. Nuestro conocimiento imperfecto ha de completarse por necesidad con suposiciones, hipótesis e ideologías cuyo único mérito es que todavía no han sido «falsadas» o desmentidas por las evidencias y que deberemos cambiar inevitablemente desde que tal «falsación» se produzca. Los acontecimientos que obligarán a estos cambios llegarán, aunque no podemos anticiparlos en el cuánto, en el cuándo ni en el cómo: de ahí la necesidad de transparencia y de flexibilidad, sin las cuales es imposible ganar la eficiencia adaptativa, que es la prueba final del verdadero cambio institucional. De manera obvia, no pocas implicaciones se siguen de todo esto para el planteamiento, implementación y evaluación de las políticas y proyectos de reforma del Estado.

Historicidad e integralidad de la reforma del Estado: criterios para la formación de agendas

Una vez aceptado el enfoque institucional, la reforma del Estado aparece como un «hacer la historia» de cada país, tarea imposible sin el involucramiento y protagonismo de los propios nacionales. Al final reformar el Estado para el desarrollo humano es elevar sensiblemente el nivel de las reglas y las capacidades de la acción colectiva, lo que es imposible sin líderes y emprendedores políticos y sociales que cambien las percepciones dominantes y construyan las coaliciones necesarias para establecer y mantener de forma duradera las nuevas reglas, modelos mentales y capacidades de gobierno. Las mejores prácticas de administración y gestión pública son el acompañante obligado de este proceso, pero, por sí mismas, no pueden determinarlo. La capacidad gerencial es compañera necesaria del cambio institucional, pero no contiene en sí el impulso necesario para el mismo, que corresponde a otros roles y capacidades: los propios de los genuinos líderes y emprendedores políticos y sociales.

Todo el saber actual sobre liderazgo revela que el aprendizaje social de nuevos y mejores modos de hacer colectivo –instituciones y organizaciones– es imposible sin líderes y emprendedores, y que éstos son siempre y a la vez «hacedores y contadores de historia». Lo que no son desde luego es «historiadores». Son hacedores y no pensadores, pero para hacer necesitan reconstituir la historia de su comunidad de referencia: la historia del pasado que funda la identidad y la autoestima, la historia del presente que muestra desafíos y oportunidades que demandan reformas, y la historia del posible futuro mejor que permite movilizar energías, sumar adhesiones y superar tensiones. La clave del liderazgo se encuentra en la «credibilidad» derivada principalmente de la coherencia entre la historia narrada y las acciones y capacidades reconocidas. Pasado, presente y futuro; política y técnica, se entremezclan en el relato o «retórica» del cambio, necesarios para ganar la legitimidad y apoyo necesarios para hacer historia.

Aunque la historia se reconstruye de modo permanente, tal reconstrucción no puede ser hecha arbitrariamente por el líder o emprendedor. Hay límites

más allá de los cuales se produce la manipulación o el error que conducirán a todo lo contrario del desarrollo. El conocimiento de la historia producida por los historiadores –tan imperfecto, falible y reflexivo como cualquier otro conocimiento social– tiene, pues, mucho que aportar al planteamiento de la reforma del Estado. Los sistemas institucionales que vertebran una sociedad no son una camisa de fuerza, pero tampoco pueden cambiarse como quien cambia de ropa. La historia pone constricciones y «dependencias de senderos» cuyo desconocimiento siempre ha acabado produciendo más mal que bien.

Pero la reforma del Estado no procede sólo de indagar de dónde venimos sino de plantear hacia dónde vamos. Fijar sentido de dirección es otra gran responsabilidad de los liderazgos. Para ello es necesario apoyarse en el mejor pensamiento hoy disponible sobre los roles del Estado para el desarrollo. Aunque de este conocimiento no se desprende lógicamente un curso de acción universal y válido para toda reforma nacional concreta (la diversidad, complejidad y particularidad de circunstancias exigen del buen «juicio político» que nunca sea solo ni principalmente deducción de principios abstractos), sí resulta útil para descartar hipótesis, supuestos e inferencias ya falsadas, es decir, para evitar perseverar en errores ya descubiertos (sin que esto nos procure ninguna garantía de no estar incurriendo en nuevos errores).

No procede aquí exponer el nuevo pensamiento sobre reforma del Estado en América Latina. Sí relevar algunas de sus características con claro impacto en la manera de formular y poner en práctica políticas y programas de reforma. En primer lugar, de la naturaleza institucional e histórica de toda verdadera reforma se desprende que su viabilidad y sostenibilidad exigirán que tanto la elaboración como la implementación (y la necesaria reelaboración en el proceso de implementación) del programa de reforma cuenten con la participación de todos los actores y grupos de interés concernidos. Seguir con el proceso tecnocrático tradicional, en el que la transparencia y participación han sido en el mejor de los casos mínimas, impide la «apropiación» de las reformas por aquellos que tienen un derecho de veto sobre las mismas y cuya colaboración resulta imprescindible para su implantación efectiva. Hay algo más grave todavía: supone que un pequeño grupo político-burocrático nacional, apoyado quizás por expertos de la cooperación internacional, poseen toda la información relevante para decidir «racionalmente» sobre el contenido y el curso de aplicación de la reforma. Esto es condenarse al fracaso de antemano (si es que alguna vez importó el que las reformas se produjeran). Cualquier verdadera reforma del Estado implica un cambio de nuestros modos de hacer colectivos, de nuestras mentalidades y competencias.

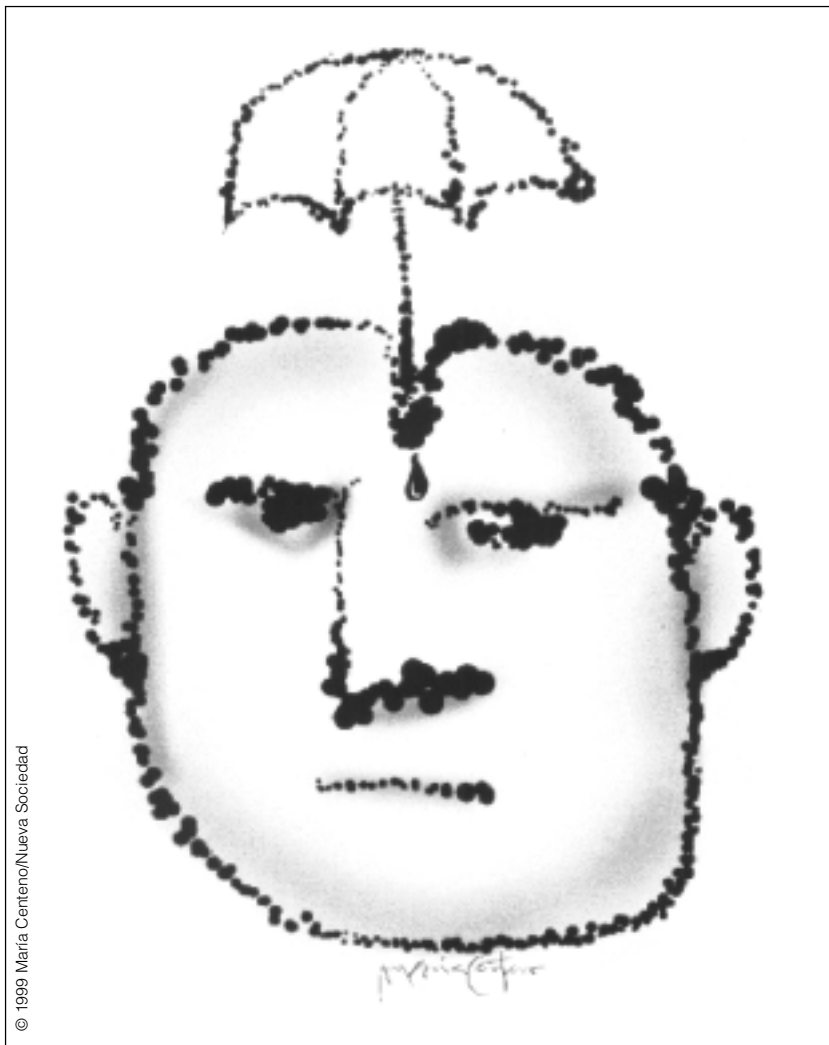
Después de lo que ha llovido, creer que podemos hacer todo esto «por decreto» (como parodiando el viejo despotismo ilustrado del «todo para el pueblo pero sin el pueblo») constituye un delirio intelectual, si no la coartada de las inconfesadas limitaciones y oportunismos políticos y burocráticos. Otro supuesto fuerte del pensamiento actual es que las acciones de reforma del Es-

tado si bien han de plantearse e implementarse singularmente, han de responder a una visión y a una coordinación integrales. Si las reformas no se justifican por sí mismas, si el único criterio de valoración final es su potencialidad para producir desarrollo humano y si éste es un concepto integrador de dimensiones políticas, económicas y sociales, pierde toda fundamentación el planteamiento desconexo y hasta en lógicas diferentes de los aspectos políticos, económicos y sociales de la reforma del Estado. Por lo demás, avances actuales en la teoría del desarrollo ponen de manifiesto que la viabilidad y sostenibilidad de las reformas económicas exige reformas políticas para hacer posible la construcción de las coaliciones y las nuevas instituciones y capacidades requeridas por las reformas económicas. Del mismo modo, las desigualdades sangrantes y el riesgo de desintegración social dificultan la adopción y aplicación de las decisiones requeridas para mejorar y extender los mercados. En fin, la falta de reformas políticas que mejoren la transparencia y la participación de los diversos sectores sociales perpetúa la asignación ineficiente e injusta de los recursos públicos y privados, sin que las consecuencias negativas de crecimiento y de inequidad puedan ser superadas mediante la sola elevación de las «capacidades gerenciales».

La formulación de una visión o agenda-país de reforma es el resultado de combinar la percepción histórica que ha producido el presente con la visión del Estado necesaria y posible para el desarrollo humano. Llegados a este punto, hacemos una inferencia conciente afirmando que para América Latina hoy el desarrollo humano significa: 1) en el nivel político, avanzar la democracia mediante el desarrollo de actores, instituciones y capacidades que permitan la más amplia participación de todos los sectores sociales en las decisiones colectivas; 2) en el nivel económico, construir mercados eficientes, internacionalmente competitivos y de amplia base social; y 3) en un nivel social, luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la cohesión social, y avanzar en la equidad incluidas sus dimensiones de género, étnicas e intergeneracionales. Casi todas las políticas y programas relevantes a estos efectos tienen implicancias de reforma del Estado, pues presuponen o exigen cambios en las instituciones y capacidades de los sectores públicos concernidos. En realidad, la reforma estatal viene a ser como la matriz derivada y viabilizadora del conjunto de políticas de desarrollo humano. La construcción de esta matriz o visión integral con capacidad orientadora debe hacerse formulando preguntas sencillas pero de respuesta compleja y problemática:

– La primera es comprender los actores, las fuerzas y los modelos mentales que han producido históricamente las instituciones y capacidades estatales defectuosas y limitadas que debemos reformar pero no podemos reformar por simple voluntad o decreto al hallarse sujetas a una «dependencia de sendero» que no se puede desconocer;

– La segunda es conocer los desafíos y oportunidades que cada país enfrenta actualmente, las políticas y capacidades colectivas necesarias para aliviar y



mejorar la condición presente y para ganar un futuro de mayores posibilidades para la gente, concluyendo en las instituciones y capacidades estatales requeridas para viabilizar tales políticas;

– La tercera es qué podemos hacer aquí y ahora (habida cuenta de nuestra historia y de nuestras necesidades, del conocimiento intelectual disponible y, sobre todo, de las correlaciones de fuerza y de las capacidades existentes) para avanzar la democracia. Para formularse esta pregunta es necesario asumir la democracia como ideal o valor inmanente que obliga a su perfeccionamiento incesante. La reforma del Estado, vista como creación de capacidades e instituciones para avanzar la democracia, aparece indisoluble entonces de

la reforma de los partidos políticos, del régimen electoral, del financiamiento político, de la sujeción efectiva del Ejecutivo a la ley y al derecho, de la reforma meritocrática del servicio civil, de la descentralización y, en general, de cuantas tiendan a fortalecer la autonomía y responsabilidad del Estado frente a los grupos de interés, a impedir la captura de los aparatos públicos por algunos de éstos, a mejorar la transparencia, la participación y la responsabilidad, superando la clientelización, el patrimonialismo y la corrupción. Todas estas medidas son reformas de democratización, pero no son reformas meramente «políticas» pues van a impactar y se encuentran condicionadas por las realidades y reformas de las esferas económica y social;

– La cuarta es qué reformas podemos impulsar para fortalecer las instituciones y capacidades estatales necesarias para ampliar y fortalecer los mercados. La construcción de sistemas legales y judiciales ciertos y creíbles en su aplicación; la definición, garantía y asignación eficiente de los derechos de propiedad; el establecimiento de agencias y marcos regulatorios garantes del equilibrio entre intereses públicos y privados en el ejercicio de actividades económicas con fuertes «fallos del mercado»; la facilitación de las infraestructuras de transporte y comunicaciones; el fomento y defensa de la competencia; el fomento de la iniciativa económica y la eliminación de barreras y cargas para la formalización, así como el apoyo a la empresa para acceder a la formación gerencial, la ciencia y tecnología y la información de mercados; el fomento y defensa del empleo y la mejora de la regulación de los mercados de trabajo; el manejo y la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos; el buen manejo de las políticas y procesos de integración e internacionalización..., exigen instituciones y capacidades estatales en cuya institución se empeña, aunque desde muy diferentes puntos de partida, la mayoría de nuestros Estados. Las dificultades que encuentran estas reformas proceden de que no son neutrales política y socialmente. Todas ellas, aunque acaben mejorando el rendimiento económico conjunto, suelen tener perdedores claros y ganadores más difusos;

– Finalmente, tenemos que preguntarnos qué instituciones y capacidades podemos ir desarrollando en nuestros Estados para luchar contra la pobreza, salvar la cohesión y avanzar la equidad social. La respuesta es mucho más amplia que la «agenda social» tradicional. Prevenir la criminalidad, mejorar la policía y el sistema de prisiones, facilitar el acceso a una justicia penal fiable; mejorar la asignación sectorial y territorial del gasto público social; mejorar las infraestructuras y servicios sociales básicos; mejorar la educación y los servicios de salud; desarrollar políticas afirmativas de defensa de la infancia y las mujeres; reconocer y defender los derechos de las comunidades indígenas..., todos estos y otros objetivos exigen el desarrollo de instituciones y capacidades de los que en mayor o menor medida carecen la mayoría de nuestros países y para cuya construcción parece necesario desarrollar nuevos actores –los agentes públicos no estatales de los que habla Bresser– y nuevas formas de articulación institucional entre ellos y los actores gubernamentales en un espacio público ampliado y renovado (Cunill).

El que la reforma del Estado deba responder a una visión o matriz integral (la agenda-país de reforma del Estado, si se quiere, a desarrollar por diversos gobiernos a lo largo del tiempo de más de una generación) no significa que en la misma puedan contenerse programas o cursos de acción que sólo necesitarían de su posterior aplicación mecánica. Esta suposición confunde el carácter orientador con el imposible carácter prescriptor de las visiones o agendas integrales. Esta confusión es uno de los vestigios del viejo pensamiento tecnocrático y planificador que aún sigue concibiendo la acción reformadora como la simple aplicación de un sistema de pensamiento. Hay resistencia a aceptar que la acción tiene sus razones, que la simple razón no entiende. Las acciones específicas de reforma del Estado pertenecen al reino de la acción, y plantearlas y ejecutarlas sólo desde el reino del pensamiento es condenarse a la inoperancia. Esta afirmación tiene fundamentos epistemológicos sólidos y consecuencias importantes para el planteamiento de las acciones específicas de reforma y de la cooperación internacional a las mismas.

Dificultades políticas y dificultades intelectuales de la cooperación internacional para la reforma del Estado

«La cooperación aisladamente considerada no existe: lo que existe son intereses políticos concretos que mueven a la comunidad internacional a emprender ciertas acciones, cuya articulación constituye lo que ha dado en llamarse cooperación económica. Cualquier intento de separar este fenómeno del contexto político en el que se produce es una simplificación ingenua en el mejor de los casos. Vista en profundidad, la cooperación económica sólo es una parte de la política internacional contemporánea» (Iglesias). Si tuviéramos espacio para recapitular brevemente la historia de la cooperación al desarrollo, comprobaríamos cuán juiciosas son las consideraciones que acaban de exponerse. Sigue siendo ingenuo considerar que la cooperación internacional se mueve desde el interés exclusivo por el desarrollo humano. Hay una economía política de la cooperación internacional que nos revela actores, tramas de intereses, conflictos e interdependencias o, en nuestro lenguaje, un marco institucional o sistema de incentivos de cuya calidad depende la mayor o menor eficacia de la cooperación para el desarrollo humano.

En los años 90 hemos entrado en una fase nueva de la cooperación: hemos presenciado el fin de la Guerra Fría, el desgarramiento del antiguo bloque soviético; el descrédito de los nacionalismos populistas en el Tercer Mundo; el agotamiento de los modelos y las discusiones sobre el desarrollo; el auge y cuestionamiento del neoliberalismo; la globalización económica; el incremento de la brecha Norte-Sur; los problemas de recesión y desempleo en los países del Norte... Imperceptiblemente el concepto de cooperación se ha ido diluyendo hasta el punto de no verse muchas veces asociado al de desarrollo (Valderrama). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha tratado de hacerse eco de estas transformaciones, uno de cuyos signos más preocupantes procede de la pérdida general de confianza de los ciudadanos de la OCDE en la eficacia de la ayuda. No es que la población no considere impor-

tante seguir o hasta aumentar la ayuda, sino que considera que no existe capacidad institucional para garantizar que ésta se traduzca efectivamente en desarrollo. De la crítica ni siquiera escapa ya la acción de las ONGs.

La crítica se encuentra presente en los medios de comunicación, a veces con tonos radicales. En agosto de 1994, el semanario *Newsweek* exponía las razones por las cuales calificar la cooperación como neocolonialismo: su influencia en la formulación de políticas, el uso de expertos internacionales caros en vez de nacionales, el uso con fines comerciales de los fondos de cooperación y el dato de que la mayoría de los recursos financieros fluyeran hacia el Norte. Por su parte *The Economist* (7/5/1994) calificaba la ayuda internacional como una promesa vacía o una coartada para obtener objetivos nacionales de seguridad o comercio. Para los editores la ayuda internacional se forjó en el contexto de la Guerra Fría y se utilizó siempre para los objetivos nacionales de política exterior; hoy continúa utilizándose para subsidiar exportaciones a favor de compañías trasnacionales, de construcción y de hordas de consultores; no creen en la reforma institucional de la cooperación, por lo que proponen su congelación o reducción a cambio de la disminución de los aranceles a la importación de productos de los países en desarrollo...

El CAD de la OCDE ha emprendido diversos estudios sobre la opinión pública de los países donantes en relación con la cooperación internacional. A pesar de la presión ejercida por las ONGs y demás sectores políticos y burocráticos interesados, se constata tanto en la opinión pública como en las autoridades políticas una pérdida de prioridad del desarrollo y una pérdida de confianza en la capacidad de la cooperación. Esto genera una doble presión: por un lado, se demanda la reforma drástica del sistema institucional de la cooperación internacional, que se percibe establecido sobre supuestos poco apropiados; por otro, se congelan, reducen o retrasan los fondos comprometidos para la cooperación al desarrollo. Aunque las situaciones y posiciones de los países donantes son muy diversas, del escepticismo se pasa a veces inadvertidamente al cinismo y algunos actores acaban manejando los fondos para la mera maximización de su particular función de utilidad. Así las cosas el CAD recomienda: a) definir objetivos más claros y específicos para las políticas de desarrollo y mejorar la comunicación al público tanto de las mismas como de su evaluación y de las lecciones aprendidas; b) reorientar la educación para el desarrollo tanto en los países donantes como en los beneficiarios para mejorar la comprensión de los desafíos, dificultades, capacidades requeridas, éxitos y fracasos de los distintos proyectos, tratando de comprometer más decisivamente a estos efectos al sistema educativo y a los medios de comunicación; c) proceder a una mejor gestión de los programas de desarrollo y a un rediseño del sistema institucional y organizativo en el que éstos se producen.

Lo que parece estar en marcha es una transformación más que un abandono de la cooperación internacional al desarrollo. Aunque las fuerzas que mueven esta transformación son contradictorias, queremos remarcar aquí que el

desenlace positivo no podrá obviar un problema de naturaleza intelectual: qué tipo de conocimiento es necesario para el desarrollo y quiénes lo poseen o pueden adquirir y han de ser los consiguientes protagonistas del mismo. El esquema de la cooperación tradicional, aun en gran parte vigente, se basó en la ilusión de que los expertos –internacionales y nacionales– podían obtener todo el conocimiento adecuado sobre qué era necesario y posible hacer en cada momento para producir desarrollo y sobre cómo hacerlo. Hoy hemos descubierto que el conocimiento experto es limitado y necesariamente defectuoso, que el conocimiento para el desarrollo humano se halla disperso entre el conjunto de actores y, sobre todo, que el éxito en la conducción de la transformación en que consiste el desarrollo depende de un tipo de conocimiento que no es conocimiento experto, sino la posesión de habilidades y capacidades para dirigir la acción colectiva, que no puede obtenerse por investigación o estudio sino a través del aprendizaje desde la acción y para la acción. Esta es la sabiduría característica de los líderes y emprendedores públicos, a la que la sabiduría de los expertos puede ayudar y complementar pero nunca sustituir.

Repensando la cooperación para la reforma del Estado

El desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento desde las relaciones tradicionales, los modos tradicionales de pensar, los modos tradicionales de tratar la educación y la salud, los métodos tradicionales de producción..., hacia formas y vías más modernas. ... El Consenso de Washington vio el desarrollo como poco más que la solución de una serie de problemas técnicos difíciles acompañada de la remoción de ciertas barreras (por lo general impuestas por los Estados). Hecho esto, el desarrollo vendría por sí mismo. Esta aproximación –que enfatiza la retirada de los gobiernos para permitir el funcionamiento de los mercados– comparte en realidad muchas de las premisas de la planificación indicativa de los 60. Ambos modelos vieron el desarrollo como la solución de un problema de programación dinámica, focalizado en el nivel de capital (cuya principal variable de control era la asistencia y los préstamos externos) y en su asignación entre los diferentes sectores. La falta de capital y la asignación sectorial ineficiente eran consideradas las causas principales de las diferencias entre la India y Estados Unidos. Unos argumentaban que para resolver el problema era necesaria la planificación; otros que la economía de mercado descentralizada era la mejor manera de encontrar la solución (Stiglitz).

El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar y actuar, y las personas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar. Para que los programas de desarrollo produzcan mejores instituciones y capacidades es necesario que sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sosteniblemente las transformaciones del caso. Las prácticas de cooperación que descansan en las «condicionalidades» más que en la interiorización, participación y compromiso, pueden tener efectos perversos inesperados.

En vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades socava tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En vez de implicar a amplios segmentos de la sociedad en el proceso de discusión del cambio –incentivando con ello el cambio en el modo de pen-

sar—refuerza las relaciones jerárquicas tradicionales. En vez de fortalecer a quienes pueden actuar como catalizadores del cambio en esas sociedades, se demuestra su impotencia. En vez de promover el diálogo abierto que es central en toda democracia, se argumenta que tal diálogo es innecesario cuando no contraproducente (Stiglitz).

Cambiar de manera significativa el Estado, por ejemplo transformando positivamente el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos, implica mucho más que superar las dificultades técnicas de construcción y manejo de una administración financiera integrada. Implica pasar de la opacidad a la transparencia del proceso, de la discrecionalidad a la necesidad de motivación de las decisiones ejecutivas, de la exclusión a la inclusión o voz de grupos de interés tradicionalmente marginados, de la irresponsabilidad a la responsabilidad por el manejo presupuestario, de la sumisión a la autonomía de los órganos de control, del clientelismo a la meritocracia de los funcionarios de gestión financiera... Todos estos cambios implican modificaciones en las relaciones sociales, de poder y en las mentalidades, además de exigir nuevas e imprescindibles competencias de manejo técnico. Creer que todo este proceso de cambio puede ser diseñado desde el conocimiento experto constituye mero delirio o una coartada tecnocrática.

Estamos cansados de visitar países con historias, desafíos y oportunidades, coyunturas, correlaciones de fuerzas y capacidades de liderazgo diferentes, es decir, con potenciales de cambio muy diferentes, en los que, sin embargo, vemos en ejecución los mismos programas y políticas de desarrollo, lo que se explica sencillamente porque fue el mismo equipo de asesores el que elaboró los proyectos de los diferentes países. Como no puede ser menos, a la hora de ponerlos en práctica, estos programas acaban pareciéndose unos a otros como los huevos a las castañas. El daño mayor es que actuando así se impide que crezca la capacidad nacional para pensar y poner en práctica los programas apropiados para la situación singular de cada país. Se sigue alimentando la ilusión de que los países avanzados ya disponen de las mejores soluciones y prácticas que se trata sólo de conocer y replicar en el suelo patrio; es decir, la falacia tecnocrática.

Para superar esta situación hace falta mucha más honestidad, rigor, compromiso y modestia por parte de las agencias de cooperación y sus expertos. Unas y otros están sometidos a un sistema de incentivos, que no procede exponer aquí, pero que tiene perfiles negativos muy preocupantes. En particular la irresponsable competencia entre las agencias para ver quién consigue influir no se sabe muy bien para qué. La descoordinación de la acción de los «donantes» se hace a veces patética y se traduce en el «insuflamiento» de proyectos de reforma en unos sectores del Estado incompatibles con la lógica institucional que inspira, que los que se desarrollan en otros sectores de la acción pública. Es como si el carro del Estado que ha de tirar del desarrollo nacional pudiera armarse con un carburador nórdico, un cigüeñal gringo, unas rueditas alemanas... Hay que seguir avanzando en la economía política de la cooperación para disponer de mejores fundamentos con los que orientar la reforma institucional de la cooperación internacional exigida por la

opinión pública de los países desarrollados y en desarrollo. No se puede seguir pretendiendo que en visitas de alrededor de un mes sea posible elaborar diagnósticos, diseñar proyectos, imponer condicionalidades y programar la ejecución de todo ello sólo con las autoridades políticas coyunturalmente responsables. Si los mejores expertos del mundo pretendieran hacer esto en un país desarrollado provocarían una reacción espontánea entre la hilaridad y la indignación.

El tejido social con el que hay que tratar es una materia sutil cuya comprensión y mejora exige sensibilidad, percepción, finura, conocimiento del detalle, compromiso, disposición al reconocimiento de errores que es la única fuente verdadera de aprendizaje, habilidad para la interacción y conducción colectivas... Todo esto sólo se encuentra o sólo puede brotar de las propias fuerzas de desarrollo endógenas. Nadie que no quiera, pueda o sepa desarrollarse, será desarrollado.

Una vez reconocidas las limitaciones e imperfecciones del conocimiento experto y la necesidad del compromiso y el protagonismo de los actores nacionales, el papel que queda para la cooperación internacional es importantísimo. El experto internacional que pretende saber qué hay que hacer, y cómo, acabará indefectiblemente tratando de sustituir a los actores locales y deteriorando las capacidades nacionales. Si reconoce, en cambio, que a pesar de su experticia y compromiso posee inevitables limitaciones e imperfecciones de conocimiento acerca de los cursos de acción viables, sus alternativas razonables y los efectos de unos y otros, se ofrecerá como recurso valioso para un proceso genuinamente nacional, transparente y ampliamente participativo, de formulación y aplicación de programas de desarrollo. Esto no implica ninguna sumisión cómoda para las autoridades nacionales. La posición del experto debe gozar de suficiente independencia como para señalar las limitaciones e incertidumbres inherentes a las propuestas nacionales, recabar la necesidad de consulta y participación amplias y, sobre todo, apreciar los productos y resultados derivados de la implementación de los proyectos, aprender de los mismos y recomendar la modificación y, si procede, la cancelación de los programas.

No hay buenos programas de desarrollo sin que su formulación y conducción estén presididas por lo que Berlin llamaba el buen juicio político, el cual se halla y produce fuera del ámbito del conocimiento experto, aunque éste podría contribuir a su surgimiento reconociéndolo y tratando de colaborar con él en vez de sustituirlo. Lo que importa para pensar y dirigir las acciones de desarrollo apropiadas a cada circunstancia es la comprensión de la situación en su singularidad, de los hombres, acontecimientos y peligros particulares, de las esperanzas y los miedos concretos que intervienen activamente en un determinado momento y lugar. Damos confianza a determinadas personas no por sus calidades intelectuales sino porque les atribuimos buen ojo, sentido y olfato políticos, porque creemos que no nos defraudarán cuando vengan los momentos de tensión y conflicto, porque confiamos en su sentido de pon-

deración y equilibrio para mantener las coaliciones necesarias y no generar antagonismos innecesarios. El don intelectual que poseen estos individuos es una capacidad para integrar una amalgama de datos constantemente cambiantes, multicolores, evanescentes, solapándose a perpetuidad... en un esquema único, y verlos como síntomas de posibilidades pasadas y futuras. Su compromiso no es diseccionar, correlacionar datos y formular teorías, sino sentir y vivir los datos, discernir lo que es importante del resto, y determinar lo importante en función de las oportunidades que determinados datos revelan... Es un sentido acerca de lo cualitativo más que de lo cuantitativo, de lo específico y singular más que de lo general; es una especie de conocimiento directo, distinto a una capacidad para la descripción, el cálculo o la inferencia; es lo que se llama sabiduría natural, comprensión imaginativa, penetración, capacidad de percepción, y, más engañosamente, intuición, como opuestas a las virtudes marcadamente diferentes –admirables como son– del conocimiento o saber teórico, la erudición, las capacidades de razonamiento y generalización, el genio intelectual... No creemos que estas capacidades o sabidurías prácticas puedan ser propiamente enseñadas (Berlin).

Bibliografía

- Berlin, Isaiah: *El sentido de la realidad*, Taurus, Madrid, 1998.
- BID: «Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado», División del Estado y Sociedad Civil, Washington, 1998.
- Bodemer, Klaus: «The Changing Role of the State in the Latin America Development Debate», Institute of Ibero American Studies, Hamburgo, 1998.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: *Reforma do Estado para a Cidadania; A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34 San Pablo, 1998.
- Cunill, Nuria: *Repensar lo Público a través de la Sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Clad - Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Haggard, Stephan: «Reform of the State in Latin America» en Banco Mundial: *Development in Latin America and the Caribbean (1995)*, Banco Mundial, Washington, 1997.
- Iglesias, Enrique: «La cooperación internacional y América Latina» en Iván Lavados (ed.): *Cooperación internacional y desarrollo*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1978.
- North, Douglas C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- OCDE: *L'opinion publique et le développement international*, OCDE, Centre de Développement, París, 1996.
- Prats, Joan: «Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado: el redescubrimiento de las instituciones» en Joan Prats: *La reforma de los legislativos en América Latina*, BID - Tirant lo Blanc, Washington - Valencia, 1997.
- Sen, Amartya: «Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI», conferencia sobre Práctica y Pensamiento sobre el Desarrollo, BID, Washington, 1996.
- Stiglitz, Joseph: «Más allá del Consenso de Washington» en *Instituciones y Desarrollo* N° 1, 9/1998, pp. 1-32.
- Stiglitz, Joseph: «Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice», presentado en la Décima conferencia anual sobre Desarrollo Económico del Banco Mundial, en <www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcde98/js_abcde98.htm>, 1998.
- Valderrama, Mariano: *New Directions in Development Cooperation. A View from Latin America*, Intrac-Cepes, Oxford, 1997.

Política y reforma de la seguridad social en América Latina

CARMELO MESA-LAGO

En los análisis de las reformas a los regímenes de pensión en América Latina, usualmente se deja de lado la variable política como condicionante endógeno del camino que tomará la reforma. Sin embargo, hay una relación entre el grado de liberalización política y la privatización de la seguridad social. En varios países, la apertura política pareciera relacionarse inversamente con la privatización: cuanto más democrático el régimen, menor la posibilidad de reformar la seguridad social privatizándola completamente. Existiría por tanto una relación inversa entre los grados de democratización y privatización: los regímenes menos democráticos al momento de la reforma introducen los sistemas más privatizados (menos públicos) y los regímenes más democráticos mantienen los sistemas más públicos (menos privatizados). Dicha relación es bastante fuerte en la mayoría de los países, con excepción de dos casos.

En diversos trabajos he tratado el tema de la reforma de la seguridad social en América Latina, especialmente en cuanto a los sistemas de pensiones (Mesa-Lago 1993, 1994, 1996a, 1996b, 1997a, 1998a, 1999). Hasta fines de 1998, ocho países habían implantado dicha reforma en las fechas indicadas: Chile (1981), Perú (1993), Colombia y Argentina (1994), Bolivia y México (1997), y El Salvador (1998). Varios otros países de la región están considerando reformas de pensiones, entre ellos Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela; los dos primeros son los más avanzados. En los referidos trabajos he probado que: 1) no existe un modelo de reforma único y universal; 2) hay tres modelos generales de reforma distintos en la región, y las ocho reformas de pensiones implantadas son diferentes; 3) la reforma se ha ajustado en cada país a sus condiciones diversas. Entre éstas hemos señalado las siguientes: económicas (por ej., estabilidad versus déficit fiscal, desarrollo del mercado de capitales), demográficas (grado de envejecimiento de la población), jurídicas (restricciones constitucionales), de compo-

CARMELO MESA-LAGO: catedrático Distinguido de Economía Latinoamericana, Universidad de Pittsburgh.

Palabras clave: sistemas de seguridad social, reforma, América Latina.

sición de la fuerza laboral (asalariados formales versus cuentapropistas, informales y campesinos), de seguridad social (cobertura poblacional, antigüedad del programa de pensiones, deuda previsional), y de viabilidad política. El último aspecto ha sido tocado en mis estudios anteriores, pero no desarrollado de manera sistemática y comprensiva.

Algunos técnicos, académicos y funcionarios internacionales especializados en la materia plantean que, al asesorar a los países con respecto al diseño del tipo de reforma, debe asumirse una posición «neutral» y recomendar el modelo óptimo o ideal. Quienes como nosotros consideramos que la viabilidad política y las condiciones nacionales deben ser tenidas en cuenta al diseñar dicho modelo, somos tildados por este grupo de asumir una posición no técnica o «política». Pero proponer un tipo de reforma con alta probabilidad de ser rechazada por el Congreso (o si éste la aprobase, un riesgo considerable de fracaso) indica una buena falta de realismo en el técnico y resulta en desperdicio de recursos del país o de organismos internacionales. A largo plazo dicha actitud podría acarrear consecuencias más nefastas, como la bancarrota de la reforma y el abandono de los pensionados.

Algunos funcionarios de organismos internacionales tienden a recomendar un modelo en principio único de reforma (normalmente el chileno), desdénando la enorme diversidad de condiciones entre la veintena de países latinoamericanos e ignorando la realidad de que no ha habido hasta ahora dos tipos de reformas idénticos en la región. Estos funcionarios a menudo ejercen presión sobre los países y establecen condiciones en sus préstamos de asistencia financiera, para que se adopte el modelo recomendado. Una pregunta crucial es si en verdad estos funcionarios son neutrales políticamente o creen que hay un modelo ideológicamente correcto, universal y perfecto.

Los párrafos anteriores demuestran que este tema es de gran importancia pero, a pesar de ello, no ha sido tratado a fondo ni por expertos en seguridad social ni por politólogos. Es esencial, por tanto, discutirlo públicamente a fin de que todas las partes interesadas se vean obligadas a entrar en el debate y tratar un tema hasta ahora descuidado y «sensible». Este artículo tiene por objeto iniciar el debate necesario; debido a límites de espacio se focalizará en la reforma de pensiones, el área de la salud se dejará para otra oportunidad.

Relación entre grado de democracia y tipo de reforma

En el decenio de los 80 se consideraba que una reforma radical (estructural¹) de pensiones al estilo de Chile no era factible en países democráticos latinoamericanos, pues había sido aprobada e implantada por un régimen autoritario, que contrastaba con la corriente de democratización en la región. El he-

1. Una reforma *estructural* transforma un sistema de pensiones de seguro social («público») ya sea sustituyéndolo, complementándolo o dando una alternativa con un sistema obligatorio «privado». Una reforma *no estructural* mejora o perfecciona un sistema «público» a fin de preservarlo y reforzarlo, sin cambiar su naturaleza.

cho de que por 12 años no se aprobara en América Latina otra reforma estructural reforzó ese punto de vista. Pero en 1990 se restauró la democracia en Chile y el gobierno de la Concertación no llevó a efecto ningún cambio esencial en la reforma de pensiones; esta legitimación hizo políticamente aceptable dicho modelo en la región y comenzó a ejercer influencia. En 1994, el Banco Mundial publicó su informe sobre la reforma de pensiones, que en buena medida recomendaba el modelo chileno no solo para la región sino para todo el mundo (BM). A partir de 1992, siete países aprobaron reformas estructurales de sus pensiones, con algunos elementos del modelo chileno, pero sin reproducirlo completamente y creando otros dos modelos generales de reforma estructural diversos al primero.

En un estudio anterior analicé de manera breve la relación entre los grados de liberalización política y privatización de la seguridad social en ocho países de la región (Mesa-Lago 1997b). Estos comprendían a todos los que habían implantado una reforma estructural de sus sistemas de pensiones hasta 1995, excluyendo a Bolivia y El Salvador, que aún no habían efectuado la reforma, pero incluyendo a México, que había realizado una primera reforma pero no la segunda, de carácter estructural, y añadiendo a Costa Rica y Cuba como casos extremos en el continuo democracia-autoritarismo en el área. Encontré que, en estos países, la liberalización política parecía relacionarse inversamente con la privatización: cuanto más democrático el régimen político, menor la posibilidad de reformar la seguridad social privatizándola completamente². Pero ese análisis pudo haber sido alterado por la aprobación de tres nuevas reformas de pensiones en 1995-1998. El cuadro 1 actualiza mi estudio anterior incluyendo a los ocho países que han implantado reformas de pensiones, más Costa Rica que ha avanzado de forma considerable en dicho proceso. En las dos primeras columnas se ordenan los nueve países por su grado de democratización (del 1 al 9: a menor número, más democrático el régimen) *en el año en que se efectuó la reforma de pensiones*. Esto es particularmente importante en Chile, pues tenía un régimen autoritario en 1979-1980 pero hoy tiene un régimen democrático³. En la última columna del cuadro se ordenan los países en relación con la importancia del sistema público versus el sistema privado después de la reforma de pensiones: del 1 al 9, a menor número, más público y menos privado el sistema, mientras que a mayor número menos público y más privado⁴. El cuadro indi-

2. El término 'privatización' implica que existen sistemas de pensiones totalmente privados, lo cual es incorrecto aun en el caso de Chile (para una descripción más precisa y neutral de los sistemas 'privados' y 'públicos' ver Mesa-Lago 1999).

3. El grado de democratización se basa en las marcas (*scores*) calculados por Freedom House combinando 7 indicadores de derechos políticos y 13 de libertades civiles, en cada país, en el año en que se aprobó la reforma (en tres casos se usa el año anterior o posterior). Tengo reservas respecto de las marcas calculadas para algunos países, pero es un ordenamiento relativamente objetivo que ha utilizado la misma metodología por muchos años y permite, por tanto, comparar a los nueve países a través de casi dos decenios.

4. El ordenamiento se hizo de la manera siguiente: 1) los países que han cerrado su antiguo sistema de pensiones y lo han sustituido por un nuevo sistema privado son los que tienen el grado más alto de privatización; el modelo puro sustitutivo tiene los elementos siguientes:

Cuadro 1

**Relación entre grados de democratización y privatización
en la reforma de pensiones en América Latina**

Países	Año (s) Ley de Reforma	Grado de democratización en el año de la Reforma		Grado de sistema público vs. privado orden ^b
		Marcas ^a	Orden ^a	
Costa Rica	1995-98	1,5	1	1
Uruguay	1995	2,0	2	2
Argentina	1993	2,5	3	2
Bolivia	1996	2,5	3	7
El Salvador	1996	2,5	3	7
Colombia	1993	3,0	5	4
México	1995-96	4,0	6	6
Perú	1992	5,5	7	5
Chile	1979-80	6,0	9	9

a Ordenados de mayor a menor democratización.

b Ordenados de mayor a menor grado de carácter público o de menor a mayor grado de privatización.

Fuentes: El grado de democratización utiliza las marcas (*scores*) que combinan 7 indicadores de derechos políticos y 13 de libertades civiles, calculadas por Freedom House (Gastil et al. 1978; MacColm et al. 1993. Karatnychy et al. 1995 y 1998) para cada país en el año en que aprobó la ley de reforma de pensiones; el ordenamiento lo ha hecho el autor basado en dichas marcas. El grado público vs. el privado del sistema de pensiones también fue estimado por el autor según se explica en el texto.

ca que, en general, existe una relación inversa entre los grados de democratización y privatización, o sea, los regímenes menos democráticos al tiempo de la reforma introducen los sistemas más privatizados (menos públicos) y los regímenes más democráticos mantienen los sistemas más públicos (menos privatizados). Dicha relación es bastante fuerte en la mayoría de los países, excepto en Bolivia y El Salvador, donde parece inexistente. En la sección siguiente se analiza el proceso político de la reforma de pensiones en

contribución definida, beneficio no definido, capitalización plena e individual, administración exclusiva por entidades privadas, libertad de quedarse en el sistema público o mudarse al privado dentro de un plazo, libertad de cambiar de administradoras, y eliminación de la contribución del empleador; 2) dentro de este grupo se le asigna un 9 a Chile, que reúne todos los elementos de este modelo, 7 a Bolivia y El Salvador porque tienen casi todos sus elementos (pero en Bolivia se obliga a todos los asegurados a pasarse al sistema privado y estos no pueden cambiar de aseguradora hasta el año 2000, mientras que en El Salvador se le da la opción de quedarse en el sistema público o mudarse al privado sólo a un grupo de asegurados de acuerdo con su edad, y no se elimina la contribución del empleador), y se le asigna 6 a México porque tiene contribución definida, se obliga a todos a cambiarse al sistema privado y su administración es múltiple; 3) los países que tienen un sistema paralelo permiten a sus asegurados escoger entre el sistema público y el privado; a Perú se le da 5 porque la mayoría de los asegurados se ha pasado al privado, mientras que a Colombia se le asigna 4 porque la mayoría continúa en el sistema público; 4) los países que tienen un sistema mixto combinan un sistema público con uno privado y a ambos (Argentina y Uruguay) se les da 2; y 5) el único país que no tiene aún una reforma estructural es Costa Rica, que sólo ha mejorado el sistema público aunque tiene un programa voluntario de pensiones complementarias, y se le asigna 1 (para una descripción detallada de los modelos sustitutivo, mixto y paralelo, así como las características de las ocho reformas, ver Mesa-Lago 1999).

ocho países (carezco de información sobre Bolivia); especial atención se presta al caso salvadoreño, una de las dos excepciones notadas.

El proceso político de reforma del sistema de pensiones: ocho casos

En esta sección se analiza el proceso político de aprobación e implantación de la reforma de pensiones en los ocho países, siguiendo el orden cronológico de la fecha de promulgación de sus leyes reformadoras: Chile (1979-1980), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1993), Uruguay (1995), México (1995-1996) y El Salvador (1996). Se añade Costa Rica que comenzó el proceso en 1995 y a fines de 1998 parecía estar cerca de aprobar la reforma. Aunque en este trabajo se focaliza el proceso político doméstico de reforma, en varios países se apuntan influencias ejercidas por organismos y fundaciones internacionales como el BM, el BID, el FMI, la OIT, el PNUD, la Fundación Friedrich Ebert, etc.

Chile: régimen autoritario y creación del modelo sustitutivo. Antes del golpe de Estado e imposición del régimen militar en Chile en 1973, varios gobiernos intentaron reformar el sistema de pensiones, pero fracasaron debido a la fuerte oposición de grupos de presión que defendían los privilegios concedidos por fondos de pensiones separados. El régimen autoritario militar desbandó a los partidos y reprimió las libertades políticas y civiles. En 1978 se consolidó el poder del grupo neoliberal (*Chicago Boys*) y Augusto Pinochet encargó al ministro de Trabajo, José Piñera, la reforma laboral y de las pensiones. La primera estableció un nuevo sistema de relaciones laborales que desbarató al movimiento sindical, limitó el derecho de huelga y privó a los trabajadores de muchos de sus derechos; esto eliminó el poder político de los grupos de presión que antes se oponían a la reforma de las pensiones. En 1979, sin previo anuncio ni discusión alguna, el gobierno decretó la primera reforma que eliminó los privilegios de los grupos más poderosos, normalizó las condiciones de adquisición de derechos a todos los asegurados y comenzó el proceso de unificación de los numerosos fondos de pensiones existentes. Esta reforma tenía aspectos de equidad y reducción de costos positivos, pero excluyó de la misma al sector privilegiado, las fuerzas armadas (detentor del poder político), que conservó todos sus privilegios en sistemas separados de pensiones. La reforma estructural de pensiones fue aprobada en 1980, con escasísima discusión pública y por una legislatura totalmente designada y controlada por el gobierno. Esta segunda reforma cerró el antiguo sistema público (prohibió afiliaciones nuevas) y lo sustituyó por un nuevo sistema «privado» pero obligatorio, que se basa en cuentas individuales, carece de solidaridad interna, es administrado por sociedades anónimas de dedicación exclusiva y ánimo de lucro, y eliminó la contribución del empleador; estos cambios hubieran sido imposibles bajo un régimen democrático. Sin embargo, el Estado juega un rol importante: hace mandatoria la afiliación de los asalariados, asume el altísimo costo fiscal de la transición, ofrece ciertas garantías a los asegurados, y regula y supervisa el sistema. El gobierno dio un plazo a todos los asegurados para escoger entre quedarse en el sistema

público reformado o mudarse al nuevo, pero utilizó la publicidad masiva y el incentivo de una reducción de salario para promover dicho traspaso. El gobierno democrático de la concertación respetó el modelo de pensiones, en parte respondiendo a la actitud positiva de la población con respecto al desempeño del mismo durante su primer decenio⁵ (Borzutzky). El informe del BM de 1994 obviamente no pudo influir en la reforma chilena, por lo contrario, fue ésta la que influyó en dicho informe.

Perú: autogolpe, intento fallido de copiar el modelo chileno, y creación del modelo paralelo. A fines del decenio del 80, Perú sufría una de las crisis más severas en su historia: violencia política, hiperinflación, caos económico y erosión dramática de la autoridad estatal. Estas condiciones adversas prepararon el acceso a la presidencia de Alberto Fujimori y el amplio apoyo de la población a su plan neoliberal de ajuste estructural. La grave crisis del antiguo sistema de pensiones facilitó su reforma; pero había dos grupos opuestos, uno que proponía mantenerlo, aunque mejorado, y otro que apoyaba su privatización (pero ello requería modificar la Constitución, que impedía cerrar el sistema público). Atrapado entre estos dos grupos y la restricción constitucional, en noviembre de 1991 Fujimori tomó una vía intermedia y dictó un decreto que introducía en la región el modelo paralelo: los asegurados presentes y futuros podían elegir entre quedarse en el sistema público o pasar a un nuevo sistema privado similar al chileno. Pero este modelo no fue implantado y, después del autogolpe de 1992, Fujimori disolvió el Congreso y suspendió las garantías constitucionales. Bajo esas condiciones autoritarias y sin discusión pública importante, en julio de 1992 el presidente pasó un proyecto de decreto que derogaba al anterior de 1991, justo antes de que entrara en vigor⁶. La nueva disposición intentaba aproximar más la reforma peruana al prototipo chileno, haciendo obligatoria la incorporación al sistema privado a todos quienes no estuvieran asegurados así como a los futuros ingresantes en el mercado de trabajo. Sin embargo, la oposición de los trabajadores y el deseo presidencial de legitimar su mandato y conservar el apoyo popular, llevaron a Fujimori a promulgar una ley, en diciembre de 1992, que regresaba al modelo paralelo inicial, que comenzó a funcionar en junio de 1993 (las fuerzas armadas y otros pequeños grupos quedaron excluidos de la reforma). Sin embargo, el sistema paralelo dejó intactas las condiciones de adquisición de derechos y las contribuciones al sistema público (incluyendo la del empleador), mientras que el sistema privado tenía condiciones de acceso más estrictas y sólo requería la contribución del asegurado. Esta diferencia provocó un estancamiento en la transferencia de asegurados del sistema público al privado, por lo que en 1995-1996 el Ejecutivo homologó las condiciones de adquisición en ambos sistemas y eliminó la contribución del empleador al sistema público (Mesa-Lago 1994; Cruz-Saco).

5. Las marcas de Chile calculadas por Freedom House mejoraron de 6 en 1977 a 2 en 1997, y su ordenamiento entre los nueve países del 9 al 2.

6. Las marcas peores de Perú estimadas por Freedom House entre 1978 y 1998, ocurrieron en 1992, precisamente el año del autogolpe y el cambio en la ley de reforma.

Colombia: democracia, rechazo del modelo chileno, y adopción del modelo paralelo. Al comienzo de los 90, en Colombia había consenso en cuanto a que el sistema de pensiones público sufría una crisis y necesitaba de una reforma substancial. La Constitución de 1991 estableció que la seguridad social es un servicio público obligatorio, guiado, coordinado y controlado por el Estado, pero autorizó la participación privada; esta última cláusula removió el impedimento previo de administración privada de las pensiones, aunque debe ser compartida con el Estado. A principios de 1992 había una división en tres grupos respecto al tipo de reforma de pensiones: mantener el sistema público pero reformado, crear un sistema mixto que combinase un componente público (reformado) y uno privado (complementario), y adoptar el modelo chileno. Los opositores a la privatización utilizaron cuatro argumentos: la inconstitucionalidad de ese modelo; su falta de congruencia con las condiciones colombianas (menor cobertura de la seguridad social y del sector asalariado formal); su costo de transición mayor; y que, siendo Colombia una democracia, dicho modelo enfrentaría una oposición que había sido reprimida en Chile. La propuesta del modelo mixto parecía contar con el mayor apoyo (incluyendo el Instituto de Seguros Sociales), pero los partidarios neoliberales del modelo chileno controlaban tres posiciones económicas claves en el gobierno (el ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Planificación y el Banco de la República), y tenían el apoyo de los organismos financieros internacionales. El presidente César Gaviria apoyó la propuesta neoliberal y presentó al Congreso un proyecto de ley que seguía el modelo chileno aunque con algunas diferencias. Dicho proyecto fue criticado fuertemente por funcionarios públicos, parte del Congreso, expertos y sindicatos debido a su inconstitucionalidad, a la imposibilidad de extender la cobertura, a la enorme deuda previsional, al aumento desmesurado de las contribuciones y del subsidio fiscal, y al hecho de mantener los sistemas privilegiados en el sector público. La creciente oposición obligó a Gaviria, en diciembre de 1992, a retirar el proyecto de ley que estaba en el Congreso y volver a someterlo con modificaciones menores a mediados de 1993. Esta acción provocó una nueva ola de críticas y, por último, forjó el compromiso de adoptar el modelo paralelo por ley en diciembre de 1993; el nuevo sistema comenzó a funcionar en abril de 1994⁷. Este, no obstante, tiene importantes ventajas respecto a su precursor peruano, que hacen más atractivo el sistema público, por lo que la mayoría de los asegurados permanecía en el mismo en 1997 (Mesa-Lago 1994, 1998).

Argentina: democracia, compromiso nacional, y creación del modelo mixto. El sistema de pensiones de Argentina estaba en bancarrota desde la década de los 80 y requería subsidios fiscales sustanciales, pero el régimen militar autoritario no logró la reforma, como en Chile, y el primer go-

7. El ordenamiento de Colombia por Freedom House sugiere que su grado de democratización es inferior a la realidad descrita en esta sección en cuanto a la aprobación de la reforma de pensiones; ello probablemente es debido a los problemas de violencia política, corrupción por el narcotráfico, etc.; pero su proceso parlamentario y debate público son mejores que lo que dicho orden implica.

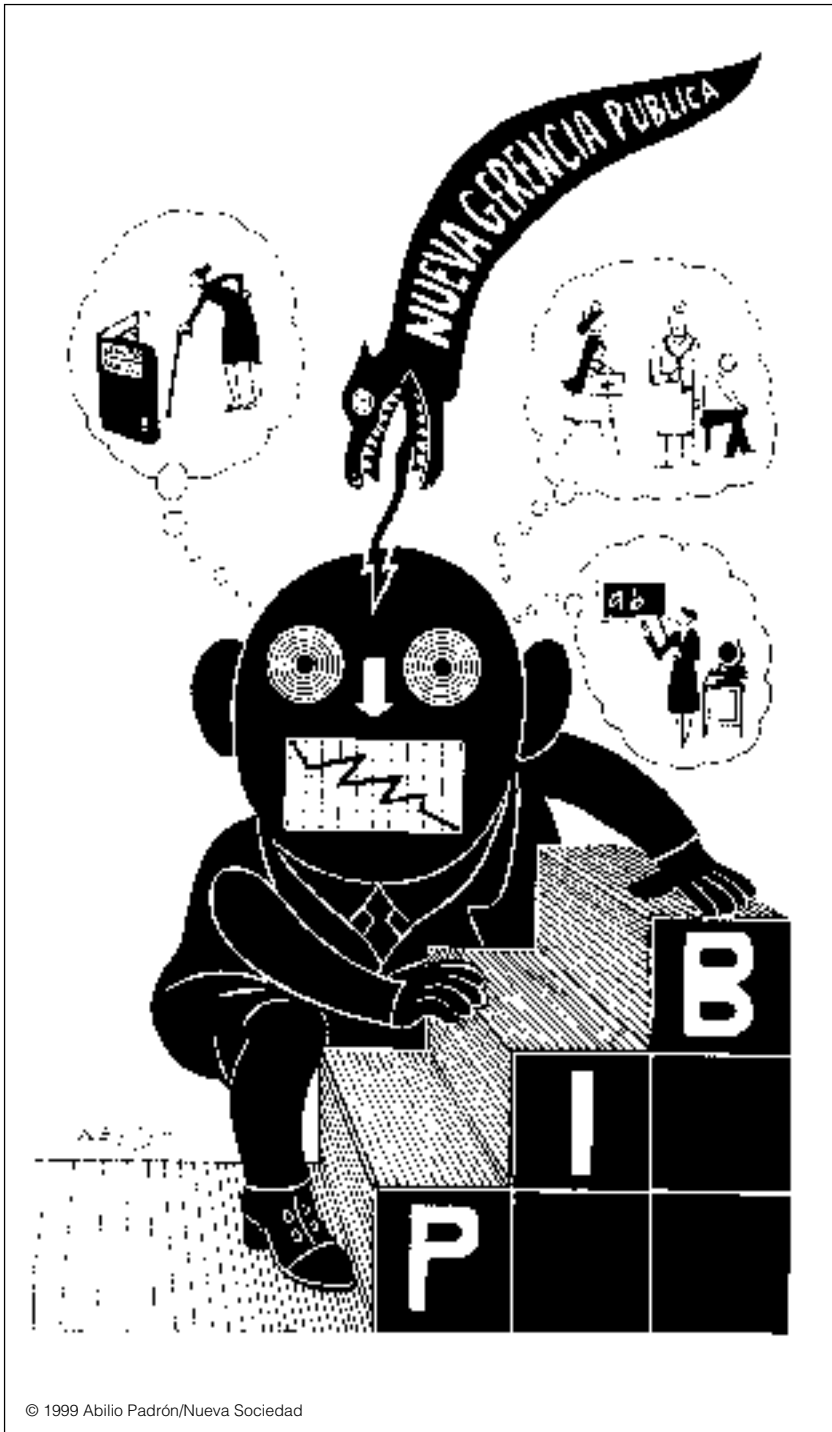
bierno democrático resultó muy débil para conseguirlo. Diversos proyectos elaborados en ese decenio y en 1990 fracasaron debido a varias razones: la renuencia de los políticos a enfrentar el difícil problema, la oposición de los sindicatos y asociaciones de pensionados, la falta de información de los dirigentes, la ausencia de estudios técnicos esenciales, y la elaboración en secreto de propuestas de reforma sin discusión pública. La llegada de Carlos Menem a la presidencia facilitó el proceso reformista debido a su trayectoria como dirigente peronista, pero adoptó el modelo neoliberal. A mediados de 1991 el presidente nombró a un técnico de prestigio como secretario de Previsión Social, y éste contrató financiamiento del PNUD para realizar 40 estudios técnicos relacionados con el sistema en vigor y su reforma. A comienzos de 1992 se inició un diálogo con los partidos políticos y organizaciones sociales sobre la reforma, partiendo del acuerdo de que se mantendría el pesado aporte del empleador y no se incrementarían las contribuciones. El debate público sobre las opciones de reforma se acentuó con la creciente movilización de organizaciones de pensionados. El primer proyecto de ley, presentado al Congreso en junio de 1992, proponía un sistema mixto integrado por dos componentes: el antiguo sistema público reformado que pagaría una pensión básica, y un nuevo componente de capitalización plena e individual que pagaría una pensión complementaria (este componente tenía similitudes con el modelo chileno pero también diferencias). Comisiones parlamentarias, sindicatos y organizaciones de pensionados (muchos de cuyos miembros desconfiaban del modelo chileno) debatieron el proyecto y criticaron varios aspectos, entre ellos: la dificultad en mantener rendimientos adecuados a largo plazo, altos costos administrativos, exclusión de diversas entidades en la administración del programa complementario, etc. Numerosas modificaciones fueron incorporadas en versiones sucesivas del proyecto legal, incluyendo: 1) autorización a entidades públicas, sindicatos, mutuales, cooperativas, bancos y otras organizaciones públicas y privadas para administrar los fondos de pensiones complementarios; 2) otorgamiento de una «prestación compensatoria» a los asegurados que se incorporasen al sistema mixto y de una «prestación adicional» a quienes se quedasen en el público (estas prestaciones no eran técnicamente necesarias pero fueron concesiones para lograr la aprobación de la ley); y 3) posibilidad de elegir entre el sistema público y el mixto. Después de 18 meses de debate la ley fue aprobada en octubre de 1993 y el sistema comenzó a operar en julio de 1994. Dos expertos afirman que «... el sistema emergió de la validez plena de las instituciones democráticas [y] sus elementos fueron determinados por muchas negociaciones y concesiones que tomaron lugar durante el proceso» (Isuani/Martino).

Uruguay: democracia, asociación de pensionados vs. coalición de partidos, y adopción del modelo mixto. Uruguay creó el primer Estado de Bienestar en el hemisferio occidental, la crisis de su sistema de pensiones fue previa y más severa que la argentina, y el país ha experimentado más intentos fallidos de reforma previsional que ningún otro. Esto se explica por peculiaridades locales, como el envejecimiento más acentuado de la población en América Latina, los programas más antiguos de pensiones, una de

las relaciones de activos por pensionado más bajas del mundo (uno a uno), la creencia ciudadana de que un sistema muy generoso y costoso puede ser sostenido indefinidamente, el poder enorme de las asociaciones de pensionados, y las coaliciones de éstas con sindicatos y partidos políticos. En 1985, el primer gobierno democrático, de José María Sanguinetti, firmó un acuerdo con el FMI para reducir el déficit fiscal mediante un corte en el valor real de las pensiones, pero fue derrotado por una coalición de partidos de izquierda y asociaciones de pensionados. En 1987, en un segundo intento siguiendo las orientaciones del BM, el gobierno logró aprobar una ley de reforma en acuerdo con la oposición y otorgando a ésta importantes concesiones. Pero las asociaciones de pensionados resolvieron sus diferencias y se unieron para crear una fuerza poderosísima que comenzó a controlar a los partidos políticos, temerosos de ser derrotados en las elecciones. Dichas asociaciones propusieron una enmienda constitucional en 1989 para derogar la referida ley y añadir a la Constitución una cláusula de ajuste periódico de las pensiones a los salarios. Los pensionados formaron una coalición política con los sindicatos y partidos de izquierda y ganaron el referéndum con el 82% de los votos, pero el ajuste requirió un incremento notable de los impuestos. El segundo gobierno democrático (Luis Alberto Lacalle) sometió tres proyectos de reformas de pensiones al Congreso (todos ellos variantes del modelo mixto) pero ninguno tuvo éxito. El primero comenzó a ser estudiado en 1991 por una comisión de técnicos en seguridad social, procedentes de los dos partidos tradicionales y más fuertes (Blanco y Colorado); este enfoque era nuevo y la comisión preparó un proyecto de ley que se sometió al Congreso en 1992, pero fue vetado debido al *lobby* de los pensionados. El Ejecutivo decidió entonces acudir a una triquiñuela legal: diseñó en secreto otro proyecto de reforma y logró pasarlo al Congreso a fines de 1992 como parte de una ley presupuestaria. Las asociaciones de pensionados propusieron otro referéndum para derogar la ley, que también ganaron con el 82% de los votos. El tercer proyecto fue presentado al Congreso y rechazado por éste a fines de 1993. Un cuarto proyecto se preparó durante 1994 con el apoyo técnico del BID y se mantuvo en secreto: examinó cinco alternativas de reforma y propuso el modelo mixto como el más viable política y financieramente. Antes que el presidente electo (Sanguinetti) tomara posesión en marzo de 1995, creó una comisión formada por todos los partidos políticos que tenían representación parlamentaria, la cual revisó el proyecto y lo hizo público al someterlo al Congreso. La coalición de partidos de izquierda (Frente Amplio) manifestó su desacuerdo con el proyecto y abandonó la comisión pero, en septiembre de 1995, fue aprobado en el Congreso por los dos partidos tradicionales, y el sistema comenzó a funcionar en abril de 1996. Sin embargo, las asociaciones de pensionados, los sindicatos y el Frente Amplio han acordado convocar otro referéndum en 1999 contra la ley en vigor (Papadópulos).

México: régimen corporativo, compromiso político, y modificación del modelo sustitutivo. Al comienzo de los 90, el mayor programa de pensiones de México, administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), había perdido la mayor parte de su reserva real (debido a la enorme

inflación de los 80) y sufría un severo desequilibrio actuarial, con la perspectiva de que el Estado pronto tendría que subsidiarlo. En el sistema político mexicano de corte corporativo y con un partido hegemónico (entonces ambos intactos), las decisiones de política se toman coordinando tres sectores: el gobierno, los trabajadores y los empleadores; el Congreso no juega un papel importante en ese proceso. A partir del presidente Miguel De La Madrid, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, unidos ideológicamente entre sí y con lazos estrechos con el sector financiero privado, comenzaron a desempeñar un rol central en el diseño de las políticas públicas. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el IMSS perdieron influencia, y la primera empezó a actuar como conductora de las ideas de reforma del gobierno en la negociación con el sector laboral. En 1990 se hizo un diagnóstico financiero de las pensiones del IMSS (que confirmó su difícil situación) y funcionarios públicos realizaron visitas al extranjero (para conocer las experiencias de reforma de pensiones) y quedaron impresionados con dos facetas del modelo chileno: la reestructuración financiera del sistema y su supuesto aporte al ahorro nacional. La banca recién privatizada presionó con el fin de crear instrumentos financieros para invertir, incluyendo nuevos fondos de ahorro y pensión. A fin de año el gobierno tenía la primera versión de una reforma estructural que sacaba gradualmente el programa de pensiones del IMSS, y creaba un programa complementario obligatorio de ahorro/pensiones (SAR), financiado con una contribución del empleador y administrado privadamente. Dicha versión fue presentada al IMSS y a la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM); el primero se opuso a la separación del programa de pensiones y su privatización (propuso incrementar las contribuciones y sanear el programa, pero esto se rechazó), mientras que la segunda lo aceptó, siempre que no se aumentara la contribución del empleador; también surgió una batalla sobre quién administraría los nuevos fondos (bancos, casas de bolsa, compañías de seguro, etc.). A mediados de 1991 un proyecto más elaborado se llevó al Congreso del Trabajo, que agrupa varias confederaciones laborales incluyendo la poderosa CTM (los sindicatos, sin embargo, perdieron influencia desde los 80). El proyecto fue rechazado (en parte porque los trabajadores perderían su representación en la dirección del IMSS) y como contraataque la CTM lanzó un proyecto de seguro de desempleo financiado por los empleadores; el gobierno reaccionó amenazando con reformar la legislación laboral. Al final se llegó a un compromiso. El Ejecutivo decidió no sacar el programa de pensiones del IMSS y depositar los fondos complementarios en el Banco de México; esta concesión aún retenía un programa de ahorro separado, con potencial de aumentar el ahorro nacional, pero dejaba pendiente el grave problema financiero del IMSS. Los trabajadores recibieron un programa de ahorro al cual no tenían que contribuir. Los empleadores cargaron con dicha contribución pero se les permitió deducirla de sus impuestos y negociar un menor incremento de salarios. El Congreso prontamente aprobó la ley del SAR en 1992. En medio de una crisis política, Ernesto Zedillo asumió la presidencia y, en enero de 1995, el propio IMSS diseminó un informe actuarial que calculó que su programa de pensiones sufriría un déficit en 2002 y sus reservas se agotarían en 2004, de ahí que la reforma



estructural no podía ser aplazada. En octubre, la CTM y USEM presentaron al presidente un proyecto de reforma, que incluía los cambios rechazados por el IMSS y la CTM; la ley se aprobó por el Congreso en diciembre y sus reglamentos en abril de 1996, y el sistema comenzó a funcionar en septiembre de 1997. Esto fue el resultado de un nuevo compromiso político entre los distintos grupos: 1) sólo el IMSS fue reformado (perdió su programa de pensiones de vejez, pero no los de invalidez y sobrevivientes), los funcionarios del gobierno federal, trabajadores petroleros y las fuerzas armadas conservaron sus programas de pensiones separados; 2) no se aumentaron las contribuciones de trabajadores y empleadores, sino que el Estado incrementó la suya como tercero y se comprometió a cubrir todos los costos de la transición; 3) las confederaciones laborales aceptaron la reforma a cambio de que todos los asegurados tengan la opción, al tiempo de retiro, entre dos pensiones: la resultante del fondo acumulado en su cuenta individual y la calculada de acuerdo con las normas del antiguo programa del IMSS (en ambos casos el asegurado recibe también su fondo de ahorro en el SAR); 4) la administración del sistema es múltiple dando entrada a bancos, sindicatos, al propio IMSS y entidades públicas, privadas y mixtas; 5) se prohíbe la inversión en el extranjero (un reclamo de los empleadores), la mitad de la inversión de los fondos de pensiones debe estar en instrumentos indexados (una demanda laboral) y, en el primer año, el Estado absorbe el 100% de toda la inversión. La meta de aumentar la tasa de ahorro nacional fue mencionada en la ley, pero las posibilidades de que esto se materialice son muy pobres al menos durante un largo periodo (la primera parte de esta sección es un resumen de Bertranou; la segunda parte es de Mesa-Lago 1998a).

El Salvador: joven democracia, manipulación política y adopción del modelo sustitutivo. Al terminar la guerra civil en El Salvador con los Acuerdos de Paz, se logró establecer una joven democracia pluralista con la participación política de todos los sectores antes en conflicto. Pero no hay una tradición democrática en el país, el partido neoliberal ha ganado dos veces la presidencia y la mayoría en el Congreso, y los partidos de oposición están fragmentados y carecen de experiencia política. Inicialmente, los sindicatos, la burocracia de seguridad social y los partidos de izquierda apoyaron una reforma no estructural. En 1993-1994 FundaUngo organizó una serie de seminarios sobre la reforma de la seguridad social, y en 1994 patrocinó el primer diagnóstico y propuesta de reforma de pensiones sólidos en El Salvador (que recomendó un modelo mixto adaptado a las características del país), realizada por un equipo técnico financiado por la Fundación Friedrich Ebert, y el Cinde con fondos de la AID, y ampliamente diseminado y discutido. Paralelamente, el gobierno organizó otro equipo técnico, con apoyo del BM, para proponer una reforma basada en el modelo sustitutivo chileno, pero su propuesta no se hizo pública ni fue discutida por los sectores involucrados; no obstante, Funda Ungo y el equipo gubernamental mantuvieron conversaciones y debates. Un punto de conflicto entre ambos equipos fue el costo de la transición en una reforma mixta y una sustitutiva; para zanjarlo FundaUngo propuso contratar a un actuario de prestigio internacional y se

aceptó a Francisco Bayó, entonces funcionario de la Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos, cuya visita fue financiada por la AID. Al llegar a San Salvador, Bayó se encontró con que los dirigentes del equipo gubernamental estaban en Chile, no recibió apoyo técnico y se marchó. El gobierno contrató entonces a un ingeniero (no un actuario) chileno, el cual concluyó que el costo de transición del modelo mixto sería mucho mayor que el del modelo sustitutivo; los cálculos nunca se hicieron públicos, pero posteriormente se obtuvo una copia de ellos que demostró adolecer de serios errores. En 1996 una Comisión Especial de Hacienda y Presupuesto de la Asamblea Nacional, integrada por 12 diputados, fue encargada de redactar el anteproyecto de ley de reforma de pensiones. El 16 de diciembre de ese año, fui invitado a testificar ante dicha Comisión donde planteé numerosos problemas del proyecto y recomendé someterlo a una discusión pública nacional sobre sus ventajas y fallas. Esa misma noche la Comisión aprobó el anteproyecto, por seis votos sobre once, pues la presidenta de la Comisión expulsó de su seno a un miembro (de la oposición, que hubiera empatado la votación), argumentando que no había asistido a las reuniones anteriores. Trabajando en sesión permanente, la Asamblea Legislativa dio el visto bueno al anteproyecto el 20 de diciembre. La Comisión y la Asamblea ignoraron un acuerdo del Consejo Superior del Trabajo, tomado el 16 de diciembre, que nombró una Comisión Tripartita para estudiar el anteproyecto, así como solicitar el apoyo técnico de la OIT (el experto no llegó hasta el 15 de enero de 1997, 25 días después de aprobada la ley). En marzo de 1997, el partido de gobierno perdió las elecciones parciales y la mayoría que tenía en la Asamblea abriendo la puerta a «la reforma de la reforma»; pero la oposición creó un impase al no escoger una estrategia unificada sino varias diversas: derogar la ley, interponer un recurso de inconstitucionalidad, reformar parte de la ley, suspender la entrada en vigor del sistema para dar tiempo a su discusión y diseño de proyectos alternativos, etc. La Fundación Friedrich Ebert patrocinó otro equipo técnico, que en 1998 elaboró un nuevo estudio analizando el anteproyecto, probó (por un actuario experimentado) que el costo fiscal de la transición bajo el modelo mixto era muchísimo menor que bajo el sustitutivo (contrario a lo alegado por el ingeniero chileno), y demostró los problemas del modelo sustitutivo y las ventajas del mixto; este estudio fue publicado, ampliamente difundido y discutido en varias reuniones. El gobierno no respondió al estudio pero la Asamblea nombró una comisión, que incluyó diputados de la oposición, para escuchar la opinión de varios expertos internacionales. Fui invitado de nuevo a testificar, pero mis intervenciones fueron interrumpidas por otros expertos, no oficialmente invitados por el pleno de la Comisión, que apoyaron el punto de vista del gobierno; por ejemplo se me pidió permiso y yo acepté entablar un debate con Julio Bustamante, superintendente de las AFP de Chile y, cuando éste se presentó, el presidente de la Comisión me hizo salir de la audiencia a fin de que Bustamante pudiera testificar sin debate; los diputados de oposición no pudieron impedir esta violación. A esto siguió una campaña masiva de los medios de comunicación, en su mayoría apoyando al gobierno y desacreditando al modelo mixto. La oposición mayoritaria no logró aglutinarse con el objeto de presentar

una estrategia adecuada para reformar la reforma, el gobierno ganó por inercia, y el sistema entró en vigor en mayo de 1998 (Mesa-Lago/Córdova/López; Mesa-Lago/Durán).

Costa Rica: tradición democrática, concertación nacional, y propuesta consensuada de modelo mixto. En los últimos 50 años, Costa Rica ha gozado de la democracia más continuada y sólida de la región, así como de una tradición de resolver los conflictos mediante la negociación y el consenso. En 1991-1995 se introdujeron varias reformas no estructurales en el sistema de pensiones (centrado y administrado por la CCSS), a fin de apuntalar sus finanzas y gradualmente incorporar a los programas independientes del sector público, que tenían regímenes privilegiados y absorbían el grueso del subsidio fiscal (sólo queda fuera el poder judicial). Existía un consenso sobre los problemas que aún afligen al sistema de pensiones pero, hasta septiembre de 1998, no había acuerdo sobre el tipo de reforma; así, de fines de 1995 a mediados de 1998 se elaboraron siete propuestas de reforma: una no estructural y seis estructurales, de las cuales cinco eran mixtas y una sustitutiva. Las propuestas mixtas fueron preparadas principalmente por la CCSS; una de ellas advertía que el modelo chileno de reforma no se acopla ni a la tradición de solidaridad social ni a la realidad económico-social de Costa Rica, por lo que había que diseñar un modelo que se ajustara a las características y necesidades del país. Un hito en el proceso fue un reglamento aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, en octubre de 1996, que aumentaba la edad de retiro, cambiaba la forma de cálculo de la pensión e incrementaba la contribución de los asegurados. El reglamento fue aceptado por los empleadores pero, contrario a la tradición de concertación del país, se aprobó sin consultar a las organizaciones sociales; éstas rechazaron la decisión, ocuparon la sede de la Junta Directiva en diciembre de 1996, y consiguieron la suspensión indefinida del reglamento. A este incidente siguió un debate nacional en 1997, del que surgió una serie de recomendaciones de las organizaciones sociales para extender la cobertura poblacional, mejorar la administración y finanzas de la CCSS, penalizar las violaciones de las obligaciones contributivas, y lograr una representación social más efectiva en la dirección. A principios de 1998 la CCSS elaboró una nueva propuesta para responder a las demandas de las organizaciones sociales, ofreciendo tres opciones al cálculo de la pensión para facilitar la negociación y el consenso alrededor de una de ellas. Excepto la propuesta de reforma estructural preparada por las organizaciones sociales, las otras tenían elementos muy similares: 1) conclusión del proceso de unificación de los fondos de pensiones públicos y homologación de las condiciones de adquisición de derechos, igualándolas con las de la CCSS; 2) aumento de la edad de retiro o reducción del monto de la pensión, e introducción de cambios en la forma de calcular la pensión, a fin de equilibrar el programa de la CCSS; y 3) creación de un programa de pensiones complementarias con cuentas individuales y administración múltiple. A fines de 1997, un equipo del BM preparó una propuesta de reforma estructural siguiendo el modelo sustitutivo chileno; ésta fue analizada por el actuario de la CCSS que encontró defectos en la metodolo-

gía y proyecciones actuariales; además se apuntó que si el reglamento de la CCSS de 1996 había provocado la fuerte reacción de los organismos sociales, la propuesta del BM enfrentaría aun mayor oposición. El nuevo gobierno que tomó posesión en mayo de 1998, abrió de inmediato un proceso de negociación nacional para salir del estancamiento existente en varios asuntos de importancia crucial, incluyendo la reforma de pensiones; para ello organizó una Comisión de Pensiones dentro del Foro Nacional de Concertación, integrada por 30 miembros que representaban a todos los organismos y sectores de la población. El gobierno preparó una propuesta con lineamientos generales, la entregó a la Comisión en julio, y fue diseminada nacionalmente; la Fundación Friedrich Ebert financió un estudio técnico evaluando dicha propuesta y haciendo sugerencias; y el acuerdo consensuado de la Comisión se entregó en septiembre. Este apoya el modelo mixto de reforma (rechaza el sustitutivo por inadecuado al país), incorpora los elementos esenciales de las propuestas estructurales de reforma anteriores (excepto el cambio de edad que se pospone), así como las principales sugerencias de las organizaciones sociales, añade un programa de pensiones de asistencia social para cubrir a toda la población pobre mayor de 70 años, y recomienda financiar el nuevo programa de pensiones complementarias sin incremento de contribuciones sino con una reasignación de éstas. A fines de 1998 se trabajaba en la elaboración del proyecto de ley para implantar la reforma consensuada (Mesa-Lago 1998b).

Conclusiones

Virtualmente en todos los países hubo un consenso sobre la necesidad de la reforma, pero serio desacuerdo sobre su naturaleza o modelo. En cuatro países (Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay), al principio varios grupos apoyaron una reforma no estructural y rechazaron la estructural (por el instituto de seguridad social, y/o los sindicatos, y/o las asociaciones de pensionados y/o los partidos de izquierda), pero en Costa Rica y Uruguay dichos grupos llegaron a un compromiso y aceptaron un modelo mixto. En México el gobierno consiguió eventualmente establecer el modelo sustitutivo pero con importantes modificaciones. También en El Salvador el gobierno logró implantar el modelo sustitutivo con menos modificaciones que en México (las razones se explican más adelante). En otros países la mayoría apoyó una reforma estructural, pero con modelos mixto y paralelo (Argentina y Colombia). En Chile y Perú el gobierno impulsó modelos sustitutivo y paralelo respectivamente.

Con la excepción del Uruguay, la reforma se impulsó y llevó a cabo por gobiernos neoliberales que contaban con una mayoría en el Congreso (Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador) o habían disuelto éste y gobernaban por decreto (Chile y Perú) o donde el Congreso no era el poder relevante sino el Ejecutivo y un partido hegemónico (México). Debe notarse, sin embargo, que es casi imposible encontrar hoy en la región gobiernos que no estén influenciados por la ideología neoliberal (incluso Cuba ha comenzado un tími-

do ajuste estructural en los 90). Este es el caso del partido Colorado en el Uruguay, que formó una coalición con el partido Blanco (neoliberal) para aprobar la reforma (mixta). En Costa Rica, el partido socialdemócrata predominante (PLN) adoptó en parte dicha ideología desde la crisis económica de los 80 y fue el principal impulsor de una reforma estructural (pero mixta) en los 90. Sin embargo, donde el neoliberalismo era más fuerte se impuso el modelo sustitutivo (con diversas variantes, desde la pura chilena a la más modificada en México), mientras que en los países donde el neoliberalismo era más moderado o débil (o era necesaria una coalición con un partido socialdemócrata) se siguió el modelo mixto. Las condiciones nacionales jugaron un rol importante en la adopción del modelo; por ejemplo, las restricciones constitucionales impidieron en varios países que se eliminara la contribución del empleador y que se impusiera una administración exclusivamente privada. En Costa Rica ha habido casi unanimidad en rechazar el modelo chileno por considerarlo contrario a las tradiciones de solidaridad y al papel crucial del Estado en la conducción del sistema de seguridad social. La reforma fue más facilitada en los países que sufrían una grave y urgente crisis en su sistema de pensiones, donde además el Estado enfrentaba subsidios crecientes para cubrir el déficit, por ej., Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay. En Colombia, Costa Rica y El Salvador, la crisis era más a largo plazo.

Los regímenes menos democráticos al tiempo de la reforma introdujeron los sistemas más privatizados. Chile es el caso más obvio; en Perú, después del autogolpe de Fujimori, el Gobierno intentó introducir el modelo chileno, aunque al final se decidió por el paralelo en búsqueda de legitimación y para no alinear al sector laboral. En México, la reforma fue manipulada por el Ejecutivo, aunque su primer intento fracasó por la oposición de las confederaciones laborales, y su éxito en el segundo intento resultó de concesiones costosas. La excepción de El Salvador (una democracia que aprobó un sistema sustitutivo algo modificado) se explica por la juventud de su sistema y la escasa tradición de libertades políticas, la fragmentación y poca experiencia de la oposición, y la manipulación del proceso de reforma por parte del Gobierno. Los regímenes más democráticos han mantenido los sistemas más públicos o menos privatizados. Los casos más claros son Costa Rica, Argentina y Uruguay, donde existió una negociación y se hicieron concesiones para arribar a un compromiso. Colombia parece ser una excepción, pues su democracia fue ordenada por Freedom House debajo de los tres países citados y también de El Salvador, pero adoptó el modelo paralelo; sin embargo, este trabajo demuestra que en Colombia ocurrió un proceso verdaderamente democrático de discusión de los proyectos de ley presentados por el presidente, y que la oposición y numerosas críticas impidieron que el Congreso aprobara el modelo chileno y forzaran un compromiso con el modelo paralelo.

La mayor participación de los diversos sectores de la población y el consenso más amplio se dieron en Costa Rica, Argentina, Colombia y Uruguay. Los casos diametralmente opuestos son Chile y Perú, donde no hubo discusión pública ni participación de los sectores interesados. En Uruguay ocurrió un

intenso y prolongado debate sobre la reforma, pero sucesivos intentos de aprobarla fracasaron debido a la fuerza de las asociaciones de pensionados, su coalición con los sindicatos y partidos de izquierda, y el uso efectivo del referéndum (más que un compromiso político lo que persiguió este sector fue impedir la reforma), lo cual en gran medida se explica porque casi la mitad de la población está pensionada o es pariente cercano de un pensionado; el proyecto decisivo de reforma se mantuvo en secreto hasta que se presentó al Congreso, y su aprobación por los dos partidos tradicionales provocó la salida y oposición del frente de izquierda. En El Salvador hubo gran polémica sobre los modelos alternativos de reforma, pero el gobierno no publicó su proyecto, y lo aprobó rápidamente por la Asamblea Legislativa sin discusión pública.

¿Es necesario un consenso sobre el modelo de reforma para que ésta se consolide y sea sostenible a largo plazo? En Chile no hubo consenso alguno al pasar la reforma, pero fue respetada cuando retornó la democracia, porque había sido exitosa y era apoyada por la mayoría de la población; sin embargo, con la crisis de 1997-1998 y los rendimientos negativos de la inversión (que redujeron el fondo de pensión acumulado), los asegurados y pensionados comenzaron a cuestionar la seguridad y el monto de sus pensiones. En Perú, el estancamiento de la reforma impuesta desde arriba forzó al gobierno a pasar reformas adicionales para conseguir que la mayoría de los asegurados se pasase al sistema privado. En México, el costo de las concesiones hechas a los asegurados, el creciente subsidio fiscal a la reforma, y la desilusión al no incrementar ésta el ahorro nacional (agravados por la crisis de 1998) generan incertidumbre sobre la sostenibilidad futura del nuevo sistema. La pérdida de la mayoría legislativa en El Salvador, donde la reforma fue manipulada por el gobierno sin intentar obtener un consenso mínimo, creó una crisis temporal ya que la oposición intentó derogarla, enmendarla o suspender su introducción, pero la incapacidad de adoptar una estrategia común por la oposición, permitió al gobierno implantar la reforma, aunque es probable que nuevos intentos de modificarla se produzcan en el futuro. En el Uruguay, la reforma pasada por los dos partidos tradicionales, con la oposición de la coalición de izquierda, las asociaciones de pensionados y los sindicatos podría ser derogada por un nuevo referéndum en 1999. Las reformas consensuadas de Argentina y Colombia han sido sostenibles hasta ahora, pero llevan sólo cuatro años en funcionamiento, comparadas con más de 17 años en Chile, de forma que hay que dejar pasar el tiempo para llegar a una conclusión. La reforma altamente consensuada en Costa Rica no había sido aprobada por la Asamblea Legislativa al término de 1998. Aunque los factores endógenos arriba explicados parecen ser los más fuertes en determinar la reforma, también hay que considerar factores exógenos. Todos los organismos internacionales se involucraron en la reforma: el FMI, el BM, el BID, la AID, y la OIT, así como la Fundación Friedrich Ebert en Centroamérica. A través de su asistencia técnica, y a veces mediante condiciones establecidas para acceder a préstamos, varios de dichos organismos influyeron en el modelo de la reforma, no siempre con éxito (por ejemplo, los dos partidos políti-

cos de Costa Rica han rechazado la recomendación del modelo sustitutivo hecha por el BM y apoyado el modelo mixto). Los técnicos chilenos también han intentado influir en las reformas, ya sea como asesores de los gobiernos (El Salvador), o a través de visitas de funcionarios de las instituciones locales claves para observar la reforma en Chile (México). El modelo argentino (mixto) parece estar también teniendo influencia en la región.

Bibliografía

- Banco Mundial: *La crisis de la vejez*, Washington DC, 1994.
- Bertranou, Julián F.: «México: The Politics of the System of Retirement Pensions» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, p. 85-108.
- Borzutzky, Silvia: «Chile: The Politics of Privatization» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, pp. 35-55.
- Cruz-Saco, María Amparo: «The Pension System Reform in Peru» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.) *Do Options Exist?*, pp. 165-185.
- Cruz-Saco, María A. y Mesa-Lago, C. (eds.): *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1999.
- Gastil, Raymond D. et al.: *Freedom in the World, 1978*, Freedom House, New York, 1978.
- Isuani, E. Aldo y Jorge A. San Martino: «The New Argentine Social Security System: A Mixed Model» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, pp. 130-149.
- Karatnychy, Adrian et al.: *Freedom in the World 1994-1995 and 1997-1998*, Freedom House, Nueva York, 1995 y 1998.
- Mc Colm, Bruce et al.: *Freedom in the World, 1992-1993*, Freedom House, New York, 1993.
- Mesa-Lago, Carmelo: *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, INCE, Quito, 1993.
- Mesa-Lago, Carmelo: *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe: hacia una disminución de los costos sociales del ajuste estructural*, Ciedess, Santiago, 1994.
- Mesa-Lago, Carmelo: «Las reformas de pensiones de seguridad social en América Latina: Sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos» en *Estudios de la Seguridad Social* N° 80, Buenos Aires, 1966a, pp. 58-85.
- Mesa-Lago, Carmelo: «Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales» en *Revista de la Cepal* N° 60, Santiago, diciembre 1966b, pp. 73-94.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Modelos alternativos de la reforma de seguridad social en América Latina: Comparación y evaluación*, Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, 1997a.
- Mesa-Lago, Carmelo: *La reforma del bienestar social en América Latina y la liberalización económica-política*, Papeles de Trabajo América Latina Contemporánea, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997b.
- Mesa-Lago, Carmelo: «La reforma estructural de pensiones en América Latina: comprobación de presupuestos y enseñanzas» en Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (eds.): *Pensiones en América Latina: dos décadas de reformas*, OIT, Lima, 1998a.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Análisis y recomendaciones respecto a la propuesta del gobierno en el Foro de Concertación Nacional sobre el sistema de pensiones de Costa Rica, y Evaluación del acuerdo de la Comisión de Pensiones del Foro de Concertación Nacional en Costa Rica*, Fundación Friedrich Ebert, San José, 1998b.
- Mesa-Lago, Carmelo: «La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina: un balance al final del siglo» en *Anuario Social y Político de América Latina*, Flacso, San José, 1999.
- Mesa-Lago, C., Ricardo Córdova y Carlos M. López: *El Salvador: diagnóstico y propuesta de reforma de la seguridad social*, Cinde-FES-FundaUngo, San Salvador, 1994.
- Mesa-Lago, C. y Fabio Durán: *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, 1998.
- Papadópulos, Jorge: «The Pension System in Uruguay: The Delayed Reform» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, pp. 150-164.

La reforma del sistema judicial en Venezuela

LIGIA BOLÍVAR OSUNA

Las reformas a los sistemas de administración de justicia en la región se han convertido en una de las áreas más significativas de las llamadas reformas de segunda generación. Tales proyectos, no obstante, podrían ser fuente de nuevos fracasos y frustraciones, en la medida en que sus motivaciones no estén fundadas en méritos propios. Hay un complejo sistema de cambios que debe involucrar necesariamente a todas las ramas de los poderes públicos en función de una justicia más transparente, independiente, equitativa, oportuna y democrática para todos; no solo para quienes, desde la lógica del mercado, requieren la eliminación de los obstáculos a la libre competencia. El dilema que se plantea es la modernización judicial que tome en cuenta principalmente las necesidades del sector empresarial y financiero, con retoques en la justicia penal y las ramificaciones sociales de la justicia civil, o afrontar las legítimas demandas de justicia por parte de quienes tradicionalmente no han tenido un acceso formal ni material a ésta.

Los procesos de reforma judicial en la región están marcados por diversas tensiones, paradojas y contradicciones que, en mayor o menor medida, se encuentran presentes en cada una de las iniciativas emprendidas para mejorar el desempeño de la justicia. Podría decirse que, en los últimos años, la reforma judicial, bien sea en aspectos procesales, sustantivos, políticos u organizativos, se ha convertido en una suerte de moda. No hay país en la región que no esté inmerso en algún tipo de iniciativa de reforma, ya sea con sus propios recursos o con asistencia de entidades internacionales. Partiendo del caso de Venezuela –sobre el que no pretendemos proyectar conclusio-

LIGIA BOLÍVAR OSUNA: socióloga venezolana, fundadora del Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (Provea), Caracas, donde se desempeña en la actualidad como ejecutora de Programas de Apoyo Formativo y Organizativos; presidenta del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Washington); vicepresidenta del Consejo Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos (Ginebra); miembro del Consejo Directivo del Fondo Europeo de Derechos Humanos (Bruselas). Actualmente es gerente de Participación de la Sociedad Civil en el Proyecto de Modernización de la Corte Suprema de Justicia venezolana.

Palabras clave: reforma judicial, sistema de justicia, organismos multilaterales, Venezuela.

nes generalizables al resto del continente—, el presente texto tiene por objeto identificar algunos rasgos comunes en los procesos de reforma judicial actualmente en curso en la región y describir con mayor detalle la experiencia de Venezuela, en la medida en que ésta sirva de insumo para la reflexión en otros países. Para ello comenzaremos por abordar las implicaciones de la reforma judicial en el contexto de la reforma general del Estado. Seguidamente desarrollaremos un análisis sobre el papel de los diferentes actores involucrados en estos procesos y sus motivaciones, así como sobre los obstáculos y avances enfrentados por estas experiencias, para finalizar con algunas reflexiones sobre los retos pendientes y la dimensión política de la reforma. Cabe aclarar que hemos preferido adoptar el término ‘sistema de administración de justicia’ (SAJ), más que referirnos simplemente al Poder Judicial, en el entendido de que la justicia es un sistema complejo que abarca, no solo a los actores judiciales (cortes o tribunales supremos, jueces, empleados tribunales, defensorías públicas, tribunales constitucionales, órganos disciplinarios y administrativos) sino también a otros organismos, bien sea autónomos en cuanto a su ubicación constitucional (Ministerio Público, Defensor del Pueblo, jueces de paz), o bien dependientes de otros poderes públicos (sub-sistema penal penitenciario, procuradurías especiales y, en algunos casos, policía de investigaciones judiciales).

Justicia y reforma del Estado

Los procesos de reforma judicial en la región se desarrollan, en su mayoría, en medio de una paradoja sobre la cual poco se ha profundizado: el incremento del volumen de casos llevados por los tribunales —que, como veremos, no implica necesariamente mayor demanda de justicia por parte de la ciudadanía— coincide con el momento de mayor descrédito del SAJ. En el caso de Venezuela, el volumen de asuntos ingresados entre 1993 y 1997 se incrementó en un 15%, mientras que el número de despachos judiciales sólo mostró un crecimiento del 0,87%¹, al tiempo que cuatro sondeos de opinión realizados entre 1992 y 1997 colocaban a las instituciones judiciales con un bajo índice de credibilidad (18, 22, 27 y 6% respectivamente), por debajo del cual solo se encontraban los partidos políticos, el parlamento y, en un caso, el gobierno². Igualmente, un estudio de opinión contratado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en septiembre de 1998 arroja los siguientes resultados: uno de cada dos venezolanos opina que el sistema judicial «no funciona bien», el 36% estima que las decisiones judiciales «contienen fallas» y el 35% considera que están influidas por «intereses políticos»³. Según presentaciones realizadas por expertos de diversos países de la región⁴, este fenómeno se repite, en mayor o menor medida en buena parte del continente⁵.

1. En 1993 ingresaron 101.087 asuntos en 1.264 despachos judiciales; para 1997, los 1.275 despachos existentes tramitaron el ingreso de 111.327 asuntos (cálculos propios a partir de datos de la Memoria y Cuenta del Consejo de la Judicatura para los años citados).

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pp. 121-122.

3. Corte Suprema de Justicia: *Informe 1998*, Caracas, 1999.

La pregunta, entonces, es ¿cómo se explica que un sistema altamente desprestigiado genere un mayor y no menor volumen de casos? Una posible explicación pasaría por el surgimiento de una mayor conciencia ciudadana que estimula a las personas a dirimir sus conflictos jurídicos frente a un tercero imparcial, especialmente en momentos de retorno a sistemas constitucionales democráticos que, al menos en teoría, generarían una mayor confianza al no estar sometidos al antes generalizado fenómeno de la impunidad, a causa de la interferencia directa de otras ramas del Poder Público o al privilegio del fuero militar sobre la justicia ordinaria. El factor democracia, sin embargo, no parece relevante para explicar este fenómeno en países tales como Venezuela, México o Colombia, entre otros que, al menos formalmente, no han sufrido el impacto de gobiernos de facto durante los últimos 40 años o más. De hecho, la historia de estos países evidencia que democracia y ausencia de impunidad no siempre van de la mano y que, por el contrario, la democracia puede hacer invisible fenómenos de impunidad que eran motivo de escándalo en países con gobiernos de facto. Bajo el ambiguo término de transición a la democracia, hay un conjunto de realidades cuya diversidad, complejidad, contradicciones y altibajos merecen un análisis más detallado y menos sujeto a una terminología tan encubridora como la referida⁶.

Una segunda explicación es la existencia de un mayor acceso a la justicia –también como resultado, al menos parcial, de los procesos de redemocratización– en especial por parte de los sectores de menores recursos. Ciertamente, en aquellos países en los que se han creado figuras tales como la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría de Derechos Humanos, es posible esperar un mayor acceso a la justicia. No obstante, éste no puede medirse por la capacidad de acudir a un despacho judicial que, de hecho, lejos de simplificar los procedimientos los ha venido complejizando, haciendo indispensable la asistencia letrada, la cual, la mayoría de las veces, se encuentra fuera del alcance de las personas pobres. El acceso a la justicia, no se reduce al acceso al despacho, sino que debe traducirse en decisiones concretas, equitativas y oportunas; en este aspecto, la justicia regional todavía tiene muchos retos pendientes, por lo que, si bien puede haberse incrementado una *expectativa* de justicia, y con ella una demanda de acción por parte de los órganos del sistema, las mismas no parecen explicar, por sí solas, la paradoja entre aumento del volumen de casos, por un lado, y descrédito de la justicia por otro.

4. Conferencia internacional «Resultados de las Reformas Judiciales en América Latina: avances y obstáculos para el nuevo siglo», organizada por la Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 28-31 de julio de 1998.

5. Salvo en los casos de Uruguay y Costa Rica, donde la ciudadanía expresa un nivel de confianza en la justicia por el orden del 53% y 39% respectivamente, en el resto de los países de la región tal confianza es manifestada por un reducido sector que oscila entre el 25% y el 15%. Al respecto ver Jorge Obando: «Reforma del Sector Justicia» en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD, Nueva York, 1997.

6. Los enfrentamientos surgidos recientemente en Chile a raíz de la detención preventiva en el Reino Unido del general Augusto Pinochet, son una de las muchas evidencias de la frágil y cuestionable base sobre la que se asientan los procesos de reconciliación democrática

Una tercera –y aparentemente más fundada– explicación tiene que ver con un fenómeno reciente que calificaremos como *inflación de la justicia penal*, lo cual sugeriría que no estamos frente a una mayor *demand*a de justicia por parte del ciudadano común, sino de una mayor *reacción* del SAJ frente al delito en general y frente a ciertos tipos delictivos en particular. De hecho, las estadísticas presentadas en la mencionada conferencia de Bogotá, dan cuenta de un aumento significativo de los casos penales en relación con el resto de las ramas de la justicia ordinaria. Este fenómeno podrá explicarse, en cierto modo, por el incremento de los niveles de pobreza en la región que resulta en diversas formas de criminalización de ésta mediante medidas tales como el endurecimiento de la llamada seguridad ciudadana o a través de la penalización de conductas como la toma de tierras rurales, la ocupación ilegal de terrenos urbanos, el desempleo, el empleo informal y el incremento de la prostitución infantil y juvenil, entre otras⁷. Un dato particularmente relevante para el caso de Venezuela es que, una vez declarada en 1997 la inconstitucionalidad de la Ley sobre Vagos y Maleantes, se incrementó el número de detenciones masivas en un 6% con respecto al año anterior, cuando todavía se la invocaba para detener a personas sin las debidas garantías⁸. Más allá de la existencia de un sustento normativo, persiste una maquinaria que sigue «combatiendo» el delito desde una visión estereotipada que se expresa en la criminalización de los social y económicamente excluidos.

En este marco, la materia de los delitos relacionados con el tráfico y consumo de drogas parece revestir particular significación. El desarrollo de una legislación especial antidrogas en la casi totalidad de los países de la región –con procedimientos excepcionales que con frecuencia suponen la violación de las garantías del debido proceso– ha venido incrementándose en los últimos años y con ella, tanto el número de casos penales en esta materia como la cantidad de personas privadas de su libertad por presunta infracción de esta legislación especial. Las estadísticas son elocuentes. Sólo en el caso de las mujeres, según un estudio coordinado por Rosa del Olmo y que reunió investigaciones de expertos de la región, se observa un notable incremento de la población femenina detenida por delitos relacionados con drogas en la última década⁹.

ca en la región, por lo que apostar a reformas judiciales en este contexto resulta, cuando menos, riesgoso.

7. Los informes de Provea dan cuenta de diversas formas de criminalización de la pobreza desde el comienzo de la aplicación de los programas de ajuste estructural.

8. Al respecto ver Provea: *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual*, octubre de 1997 - septiembre de 1998, Caracas, 1998.

9. En Chile, la población penitenciaria femenina se duplicó en una década, de 3,5% (1986) a 7,70% (1995); un 62% es procesada por drogas. En Ecuador la tasa de crecimiento entre 1987 y 1996 fue del 7,81%, siendo el tráfico de drogas la primera causa de detención (42%), mientras que en 1972 ocupaba solo el 5%. En Perú pasó de 2,75% (1974) a 9,10% (1996), con un incremento en delitos por drogas que pasa de 38,5% (1988) a 66% (1996). En todos estos países, el porcentaje de población penitenciaria por tráfico de drogas supera el 60%. En Venezuela, solo entre 1990 y 1992 la población penitenciaria femenina se incrementa en un 32,6%, de la cual el 44,3% estaba procesada por drogas; en la cárcel de Maracaibo (estado Zulia), las mujeres procesadas por tráfico de drogas alcanzan el 81,1% de la población peni-

Siendo que el volumen de casos judiciales presenta un mayor incremento en el área penal y, dentro de ésta en delitos asociados al tráfico de drogas y a diversas formas de criminalización de la pobreza, resulta preocupante que, en el marco de la llamada segunda generación de reformas del Estado, este tipo de datos no haya sido tomado en consideración por las autoridades responsables de los procesos de reforma judicial. La ausencia de estudios de contexto tiene consecuencias significativas en lo que se refiere a la ruta escogida para impulsar procesos de reforma, ya que las motivaciones iniciales para emprenderla –más allá de un posible efecto catalizador *a posteriori*– podrían estar siendo fundadas más en factores exógenos que en un interés genuino por alcanzar una justicia independiente, eficaz, oportuna, equitativa, transparente y democrática, tal como lo reclama la población.

Para el Banco Mundial, que en la actualidad brinda asistencia técnica y financiera en diversos países en el campo de la reforma judicial, habiéndose convertido en poco tiempo en actor importante, la segunda etapa de reformas del Estado se fundamenta en el hecho de que «... en ocasiones no basta con adoptar una política macroeconómica sana: para que se consolide la estabilidad macroeconómica los inversionistas tienen que creer en la estabilidad y la fortaleza de la política económica y de las instituciones financieras de los países. La credibilidad importa y el Estado y sus instituciones tienen el papel insustituible de crearla y mantenerla». Al reconocer avances en los procesos de reforma económica y política en la región, el BM señala: «... para que estos procesos se reforma económica y política puedan continuar, existe actualmente un virtual consenso en el sentido de que es preciso reformar la administración pública de los países latinoamericanos»¹⁰.

En el marco de una reforma integral del Estado, resulta ineludible la del SAJ. Sin embargo, es igualmente imperativo que se emprenda desde la especificidad de las funciones que, en un Estado democrático y de derecho, debe cumplir la administración de justicia, y no simplemente como complemento normativo de reformas cuyo eje se centra en la adecuación del Estado a una nueva realidad económica. La escasa credibilidad del SAJ y su contraste con el incremento de la actividad judicial, evidencian los peligros de cualquier reforma judicial que no se emprenda por sus propios méritos. En tal sentido,

tenciaria femenina. En Bolivia, el 60% de los reclusos son procesados por delitos asociados al tráfico de drogas, de los cuales más del 60% son mujeres; solo en la cárcel de Cochabamba, el 90% de las mujeres son procesadas por drogas, mientras que en la cárcel de Santa Cruz representan el 84% de la población carcelaria. Rosa del Olmo (coord.): *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*, PNUD - Fundación José Félix Ribas - Comisión Andina de Juristas - Nueva Sociedad, Caracas, 1998; v. tb. los trabajos de del Olmo: *Drogas y criminalización de la mujer en América Latina. ¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992; *Reclusión de mujeres por delito de drogas. Reflexiones iniciales*, OEA - Reunión de Consulta sobre el impacto del abuso de drogas en la mujer y la familia, Montevideo, 1996.

10. Banco Mundial: «¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?», serie Itinerarios para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe, Washington, 1996, pp. 3 y 18 resp.

la ubicación de la reforma del SAJ en el contexto de la segunda generación de reformas estatales, si bien tiene cierto sentido desde el punto de vista histórico y analítico, no deja de tener sus riesgos. Como bien ha advertido Julio César Fernández,

... los parámetros de valoración y utilidad sociales deben servir de orientación a la reforma judicial. La sustitución de la cultura del formalismo jurídico por una más representativa del sentir social y que responda eficazmente a los requerimientos societales es, en sí, una reforma judicial de largo aliento, pero que debe ser iniciada inmediatamente. El quehacer judicial no puede seguir siendo un fin, más bien debe ser una garantía para la protección de la carta de derechos del hombre, para controlar el poder omnímodo del aparato estatal y para resolver pacífica e imparcialmente los conflictos que se susciten.¹¹

Factores motivantes de la reforma judicial

Si bien el BM valora la reforma judicial como parte del conjunto de reformas de segunda generación, este organismo como otros actores internacionales y hasta las mismas autoridades nacionales, han manifestado, diversas motivaciones para emprender la reforma del SAJ. En el caso del BM¹², ya en 1989 su Departamento Legal produjo un documento¹³, en el que por primera vez se asocian los temas de reforma legal e inversiones. En junio de 1993 se produce uno de los primeros documentos en el que se manifiesta el interés de este organismo en la reforma judicial para garantizar el Estado de derecho, el cual es visto como un «... elemento esencial para proporcionar un ambiente estable y predecible para las transacciones económicas, y como una necesidad real para garantizar las condiciones para el crecimiento y la equidad»; agrega el informe que la falta de un marco normativo adecuado podría «... obstaculizar enormemente el desarrollo, desalentar y distorsionar el comercio y las inversiones, elevar los costos de las transacciones y fomentar la corrupción»¹⁴. En esta misma línea de pensamiento, el vicepresidente y consejero general del Departamento Legal del Banco, expresa que, «... los inversores serios buscan un sistema legal en el que se protejan y respeten el derecho a la propiedad, los acuerdos contractuales y demás actividades legales, y se les mantenga libres de acción arbitraria del gobierno y de las presiones de grupos de interés especiales o de individuos poderosos. Al respecto, el funcionamiento adecuado del sistema judicial adquiere suma importancia»¹⁵.

11. Julio César Fernández: «Los desafíos del gobierno judicial. Análisis y perspectivas de la reforma y gobernabilidad de los sistemas de administración de justicia» en *Reforma y democracia* N° 10, CLAD, Caracas, 1998, p. 182.

12. Hemos preferido extendernos más en el análisis de las motivaciones del BM debido a que se trata del actor internacional más involucrado en proyectos de reforma judicial; sin embargo, al final de esta sección se hacen algunas referencias más generales sobre el enfoque asumido por otros actores multilaterales y gubernamentales.

13. Titulado «The Role of Law in Private Sector Development: Implications for the Bank's PSD Action Program», citado en Lawyers Committee for Human Rights: *The World Bank: Governance and Human Rights*, segunda edición revisada, Nueva York, 1995.

14. Richard J. Moore: *Governance and Development: A Progress Report for the LAC [Latin America and Caribbean] Region*, Banco Mundial, Washington, 1993, pp. 13 y 23 resp.

15. Ibrahim F.I. Shihata: «Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank», documento preparado para el seminario sobre Justicia en América Latina y el

Un estudio del Comité de Abogados por los Derechos Humanos (CADH) en 1993 concluye que los proyectos en los que entonces participaba el BM en países diversos como Venezuela, Argentina, Bangladesh, Tanzania y Mozambique, tenían un denominador común, más allá del enfoque y estrategia: la creación de un ambiente más favorable para las actividades comerciales y de inversión¹⁶. En el caso de Venezuela, donde se otorgó el primer crédito en la historia del BM exclusivamente dedicado a un proyecto de reforma judicial¹⁷, se identificó como objetivo asistir «en la reducción de los costos privados y sociales de la administración de justicia y mejorar en ambiente propicio para el desarrollo del sector privado»¹⁸. Otro estudio realizado en 1996 por el CADH, esta vez en coordinación con el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)¹⁹, relativo al crédito otorgado a Venezuela, al referirse a las motivaciones del BM para abordar el tema de la reforma judicial, afirma:

El Banco justifica la atención que le dedica a la reforma judicial al señalar la importancia que tiene, en una economía de mercado, que los tribunales funcionen en forma adecuada. No obstante, aún no se cuenta con ninguna evidencia empírica que logre establecer un enlace real entre la estructura y desarrollo de los tribunales y el desarrollo económico. ... La evidencia con la que se cuenta, sugiere que es probable que la variable importante para atraer inversiones es la *predictibilidad política*. Cuando se menciona el concepto de predictibilidad política, se está haciendo referencia a la capacidad que tiene un sistema político de establecer, en forma ordenada, una serie de políticas y regulaciones, así como de asegurar que éstas se cumplan sin cambios bruscos, ni modificaciones considerables. Sólo entonces podrán confiar los inversionistas que se mantendrán las reglas comerciales que los llevaron al país en un principio. Indiscutiblemente, este tipo de predictibilidad se puede lograr en las economías de Estado, al igual que en las economías de mercado. Es más, puede ser impuesta tanto por gobiernos autoritarios, como democráticos. Entre los ejemplos de aquellos Estados que han combinado las políticas autoritarias (que reprimen los derechos humanos, a veces, incluso brutalmente) y las estrategias de crecimiento que se basan en una orientación de mercado, se cuentan Chile, bajo el mando de Pinochet, Singapur, Taiwán, Corea del Sur y China. Los gobiernos autoritarios han estado en una posición 'ideal' para promover políticas monetarias estables, incentivos directos a las inversiones, así como también para mantener una fuerza laboral dócil y para solucionar las disputas con prontitud.²⁰

Como puede verse, la creación de un ambiente propicio para el comercio y la inversión ha sido una y otra vez invocada por el BM como una importante

Caribe en los años 90, Banco Interamericano de Desarrollo, Costa Rica, febrero de 1993, Banco Mundial, Washington, 1993, p. 220 [traducción propia].

16. Lawyers Committee for Human Rights: *The World Bank: Governance and Human Rights*, ob. cit., pp. 53-55. El CADH (Lawyers Committee for Human Rights) es una organización no gubernamental internacional con sede en Nueva York, cuya área de acción se centra en los derechos asociados al debido proceso y la vigencia del Estado de derecho.

17. El consejero general del Banco calificó este crédito como «un hito» en las actividades del Banco orientadas a la reforma judicial, v. Shihata: ob. cit., p. 227.

18. Shihata: ob. cit., p. 227.

19. Provea es una organización no gubernamental de derechos humanos que trabaja especialmente sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como por otros derechos civiles y políticos asociados a la vigencia de aquéllos, tales como el derecho a la justicia. En adelante CADH/Provea: 1996.

20. Comité de Abogados por los Derechos Humanos / Provea: «El Banco Mundial y la Reforma Judicial en Venezuela. Estudio de caso», documento de trabajo preparado para la Conferencia de ONGs sobre el BM y la reforma judicial en Latinoamérica, Caracas, 1996, pp. 64-65.

motivación para emprender procesos de reforma judicial. Aunque, como veremos más adelante, el Banco ha variado parcialmente esta apreciación, la misma ha tenido eco entre las autoridades de diversos países, independientemente de si se trata de proyectos de reforma impulsados desde el mismo país o si forma parte de proyectos con asistencia de terceros países o de instituciones financieras multilaterales. Además de figurar como el objetivo inicial en el proyecto financiado por el Banco en Venezuela, la promoción de la inversión es percibida como un factor prioritario en naciones tales como Perú, Ecuador, Chile y Costa Rica²¹.

Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que el clamor de los inversionistas –tanto nacionales como extranjeros– por seguridad jurídica para sus inversiones²² puede resultar una preocupación válida, más no la motivación principal para impulsar procesos de reforma judicial. Por otra parte, en el caso de Venezuela, las mismas actitudes de inequívoca confrontación entre este sector de la economía y el entonces candidato Hugo Chávez Frías, en las semanas previas a las elecciones presidenciales (diciembre de 1998) en las que éste resultó triunfador, parecen indicar que, tal como señala el estudio mencionado, la inquietud principal de los inversionistas estaría más cercana a la llamada predictibilidad política que al concepto –aparentemente interpretado de diversas formas por diferentes sectores– de seguridad jurídica. Además, es posible entender –aunque no por ello aceptar– la preferencia del BM por pretender justificar su incursión en el área de la reforma del SAJ desde una perspectiva económica, debido a la forma restrictiva en que hasta hace poco la institución venía interpretando el artículo IV de su Carta Constitutiva (Articles of Agreement). Dicho artículo prohibiría al Banco y a su personal considerar factores distintos a los económicos en el momento de tomar decisiones sobre créditos, dejarse influir por el carácter político de los países miembros e interferir en sus asuntos políticos. No obstante, como veremos más adelante, esta visión aparentemente apolítica y economicista de la reforma del SAJ ha resultado en programas puntuales, centrados en un apoyo para el desarrollo de infraestructura judicial, computarización de los despachos judiciales y creación de sistemas de administración de los tribunales, con poca incidencia en los problemas más apremiantes del sector justicia y que son, en definitiva, los que han afectado su nivel de credibilidad frente a la población. La flexibilización de criterios del BM sobre lo que es estrictamente económico y lo que cae en el terreno de lo político ha venido ampliándose, al punto que en los proyectos más recientemente asistidos se incorporan componentes que apuntan en esta dirección, tal como ha sucedido con el Proyecto de Modernización de la CSJ de Venezuela, que cuenta con un componente de Política Institucional cuyo propósito es «crear las disposiciones necesarias para apoyar a la Corte en Pleno en la coordinación de la política

21. Al respecto ver Banco Mundial: *Judicial Reform in Latin America*, Washington, 1995.

22. El Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (Conapri) de Venezuela, ha realizado varios estudios en los que los inversionistas encuestados colocan a la falta de seguridad jurídica como un factor disuasivo para la inversión, ver Conapri: *La ventaja venezolana*, Caracas, 1992; y *Pulso Agenda Venezuela*, Caracas, 1997.



judicial nacional. Esto incluye la investigación, evaluación del desempeño del sistema judicial, iniciativa legislativa e información a la sociedad civil»²³ áreas que, escapan al impacto estrictamente económico y pretenden el reposicionamiento de la Corte Suprema como órgano rector del SAJ y líder del proceso de reforma. La interpretación del BM sobre el artículo IV de su Carta Constitutiva, sin embargo, parece no haber prevaído con la misma fuerza en otros actores multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o en agencias de cooperación de países como Estados Unidos (Usaid) y Alemania (BMZ).

El BID ha asumido una visión más amplia –y en ocasiones crítica del enfoque del BM: «La modernización de los sistemas judiciales se debe tomar en cuenta como un todo. Es muy limitado el impacto que pudiera tener sobre el objetivo de crear un sistema judicial confiable, efectivo, moderno y accesible, aquel proyecto que solo considere el financiamiento de instalaciones, o la obtención de un equipo de computación, dentro de un contexto que se caracteriza por *la falta de independencia judicial, leyes obsoletas*, o descontrol administrativo»²⁴. Responsables de proyectos de reforma judicial, si bien aceptan la importancia que reviste para la atracción de la inversión, presentan una visión más crítica al admitir que los pasados proyectos de asistencia multilateral centrados en factores económicos han demostrado suficientemente su incapacidad para hacer frente a los problemas de desarrollo más apremiantes de la región, pues poco han influido en la disminución de la pobreza, la creación de fuentes de trabajo y la protección de grupos vulnerables; en consecuencia, sostienen, el apoyo a programas de reforma del SAJ debe basarse en un enfoque más amplio del problema²⁵.

La posición y motivaciones de Usaid son, en cierta forma, más ambiguas, oscilando entre un enfoque técnico y uno integral. Debido a que el mandato de esta agencia lo establece el Congreso de EEUU, existe un mayor énfasis en aspectos políticos relacionados con las directrices en materia de política exterior cuya atención se ha centrado en años recientes en el fortalecimiento de la democracia²⁶. La Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos (GAO), al realizar una evaluación de los proyectos de reforma judicial apoyados por Usaid concluyó que cuando los proyectos no contaron con el respaldo político de los países beneficiarios para asegurar los cambios necesarios o cuando tales proyectos se centraron en los aspectos técnicos, obviando los problemas políticos e institucionales, el resultado fue bastante deficiente²⁷. Esta agencia parece haber asimilado la lección, al menos parcialmente, puesto

23. Corte Suprema de Justicia: *Informe 1997. Tomo I*, Caracas, 1997, p. 53.

24. Banco Interamericano de Desarrollo: *Modernización del Estado*, Washington, 1994, p. 19. Énfasis mío.

25. Intervención de Fernando Carrillo (Banco Interamericano de Desarrollo) en la Conferencia Internacional «Resultados de las Reformas Judiciales en América Latina: avances y obstáculos para el nuevo siglo», Bogotá, julio de 1998.

26. Ver CADH/Provea, p. 67.

27. Usgao: *Foreign Assistance: Promoting Judicial Reform to Strengthen Democracies*, Washington, 1993.

que en un artículo publicado por una funcionaria tres años más tarde, ésta desarrolla la siguiente reflexión:

Resulta tentador argumentar que los donantes pueden focalizar sus esfuerzos hacia la profesionalización técnica y dejar el resto a las naciones y a sus respectivas Cortes. Sin embargo, este tipo de resoluciones no puede estar separado de unos programas más convencionales de fortalecimiento institucional, puesto que, concientemente o no, los programas técnicos también delinearán respuestas a las preguntas sobre quiénes serán los jueces, cómo y quién va a seleccionarlos, qué valores van a estar presentes en sus decisiones y hasta qué punto la judicatura va a operar como una institución con su propio gobierno y poder para tomar decisiones, en contraposición a la posibilidad de existir simplemente como una colectividad de profesionales individuales». ²⁸

La participación del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania en iniciativas de reforma judicial, según el titular de dicha cartera, parte de la necesidad de conjugar «el Estado democrático de derecho y la economía social de mercado» ²⁹. Si bien la motivación pareciera vincular en cierta forma los cambios en el SAJ con los requerimientos de orden económico, al analizar más detalladamente el enfoque de cooperación asumido por Alemania se observa una motivación que parte de una visión del desarrollo desde una perspectiva integral que abarca aspectos políticos, económicos, culturales y sociales, de tal suerte que el BMZ ha establecido cinco criterios para determinar la aprobación de proyectos de cooperación en general, que son aplicables en el área de reforma judicial: a) respeto a los derechos humanos; b) participación de la población en las decisiones políticas; c) seguridad jurídica y existencia de un Estado de derecho; d) orden económico y social favorable a los mecanismos del mercado; y e) acciones del Estado orientadas al desarrollo. En este marco el BMZ viene apoyando cuatro tipos de proyectos en el área de justicia: a) mejoramiento de las condiciones marco para favorecer un Estado de derecho democrático; b) desarrollo de ordenamientos jurídicos penales; c) apoyo a las instituciones para la aplicación de la legislación vigente; y d) asesoría jurídica a grupos vulnerables (sectores marginados, grupos étnicos, etc.) para mejorar su acceso al sistema legal y la defensa de sus derechos ³⁰.

De la relación hecha sobre estas experiencias internacionales, resulta evidente la diversidad de justificaciones invocadas para emprender proyectos de apoyo a la reforma judicial, que van desde una centrada en motivaciones economicistas y con un enfoque marcadamente técnico del tipo de asistencia a brindar, hasta aquellas que consideran imprescindible encuadrar los pro-

28. Flynn Hambergren: «La asesoría técnica internacional en las reformas a la rama judicial en América Latina» en *Justicia y Desarrollo*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1997, p. 69.

29. Discurso del ministro federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, Carl-Dieter Spranger, citado por Fritz Fischer, funcionario del BMZ en «El nexo entre la democracia, la economía social de mercado y el derecho. Estado de Derecho, seguridad jurídica y reforma judicial en América Central y México», informe de la Mesa Redonda Regional, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, San José, 1997, p. 27.

30. Karin Jahr: «La política y las actividades del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo en el área de las reformas jurídicas en América Latina», Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, ob. cit., pp. 29-30.

yectos de reforma judicial en el marco más amplio del desarrollo social y que, por tanto, asumen modalidades de apoyo con un carácter más político. Estas experiencias también sugieren que los enfoques basados en motivaciones integrales parecen tener más probabilidades de éxito y de impacto sobre los problemas de fondo del SAJ.

Principales obstáculos de la reforma judicial

Si algo requiere ser reformado, es porque no funciona. Esta afirmación, que puede sonar de perogrullo, no parece ser tan obvia y aceptable para muchos de los actores responsables por el funcionamiento del SAJ en las tres ramas del Poder Público. Sin embargo, si no hay conciencia de las debilidades del sistema y no se asumen –sin adoptar posiciones defensivas frente a una crítica por demás justificada– difícilmente se logrará una reforma genuina. El primer obstáculo de la reforma judicial ha sido, en muchos casos, la incapacidad de los actores responsables para admitir las fallas del sistema, lo cual se manifiesta tanto en su negación como en el señalamiento de sectores ajenos como causantes de los problemas. Un segundo obstáculo de la reforma, que guarda estrecha relación con el aspecto antes mencionado, tiene que ver con la realización de diagnósticos parciales. Al no admitir que el sistema cuenta con fallas graves o al trasladar la responsabilidad a otras ramas del Poder Público, difícilmente puede atacarse la raíz del problema. Un diagnóstico parcial puede, por ejemplo, concluir que buena parte de las dificultades, obedece a limitaciones de carácter técnico y administrativo, por lo que las soluciones propuestas serán meramente cosméticas, dejando inalterado el fondo del problema, o bien frustrando el espíritu de una reforma con medidas inadecuadas que terminan introduciendo cambios tímidos para que todo siga igual. Un ejemplo reciente en el caso de Venezuela lo encontramos en la reforma parcial de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura aprobada por el Congreso de la República en septiembre de 1998, cuyo supuesto propósito era fortalecer institucionalmente a este órgano del Poder Judicial, mediante el incremento del número de magistrados (ahora consejeros) que lo componen de cinco a ocho integrantes, entre otras medidas. Sin embargo, el texto legislativo aprobado por el Congreso distorsionó por completo el espíritu de la reforma al dividir el nuevo Consejo en dos salas: una administrativa y otra disciplinaria, integrada por tres y cinco consejeros respectivamente. Resulta difícil entender la lógica de esta división de funciones según la cual toda la responsabilidad administrativa del Consejo (concursos, ingresos, promociones, capacitación, planificación, manejo presupuestario, coordinación con las oficinas descentralizadas, suministro de insumos y equipamiento de sedes, entre otras) que abarca a la totalidad de los despachos judiciales del país recaerá sobre tan solo tres miembros, mientras que los otros cinco integrantes se concentrarán en aspectos disciplinarios cuando, según cifras de la CSJ, apenas un 14% de los jueces tiene procedimientos disciplinarios en curso³¹. Los diagnósticos parciales, a su vez, resultan en un tercer obstáculo, que

31. Corte Suprema de Justicia: *Informe 1998*, Caracas, 1998, p. 43.

consiste en apostar a soluciones igualmente incompletas privilegiando una vía de solución por encima de las demás. Al respecto, Binder caracteriza esta situación como una suerte de juego de espejos, en la cual en algún momento se da prioridad a reformas políticas, normativas, administrativas o culturales; pero al centrar toda la atención y la energía de la reforma en una de estas vías, se dejan de lado las demás, por lo que el resultado sigue siendo incompleto, desgastante y hasta frustrante³².

En 1997 Provea produjo un informe especial en el que se hace un balance de los esfuerzos de reforma judicial en Venezuela³³, desarrollando una periodización histórica de dichos esfuerzos, que guarda semejanzas con la caracterización que hiciera Binder un año más tarde. Provea identifica las siguientes etapas en el caso de Venezuela: a) una *vía legislativa* que se inicia en 1986 y cuyo eje se centra en propuestas de reforma a las diferentes leyes que rigen al SAJ en lo procesal y en lo organizativo; b) una *vía constitucional*, que da sus primeros pasos en 1989 en el marco de la reactivación de la Comisión Bicameral del Congreso para la reforma de la Constitución, cobrando fuerza a un mes del intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992; el núcleo de las propuestas de reforma constitucional pretendía fortalecer la independencia y peso institucional de los órganos que conforman el SAJ; c) las *vías administrativas* que, desde 1991 y con impulso de diferentes y no siempre bien coordinadas entidades de las diversas ramas del Poder Público, da inicio a una serie de propuestas con énfasis en reformas de carácter administrativo que no tuviesen que depender de modificaciones legislativas o constitucionales por parte de un Poder Legislativo que había dado pruebas suficientes de su poca voluntad política para impulsar los cambios necesarios; en este contexto se inscriben, entre otras iniciativas, los proyectos desarrollados con el apoyo de la banca multilateral; d) la *vía de la emergencia*, que se inicia a fines de 1996, tras la constatación de que, con 10 años de intentos de reforma, no solo se había avanzado muy poco, sino que crecía el desprestigio del SAJ a causa de pugnas internas entre los actores del sistema y a la creciente convicción –fundada o no– de la generalización de la corrupción y falta de independencia del Poder Judicial; la emergencia, planteada por diferentes actores políticos y hasta por el mismo Presidente de la República, buscaba una suerte de «borrón y cuenta nueva» mediante diferentes fórmulas que apuntaban al mismo objetivo: la eliminación de los jueces corruptos, pero sin propuestas claras sobre cómo evitar que los nuevos, supuestamente más honrados e idóneos, se vieran al poco tiempo atrapados en la misma dinámica que había llevado a la justicia a los límites en los que se encontraba; e) la *vía social*, de surgimiento previo a la de la emergencia, pero que cobra fuerza desde fines de 1996 en adelante y que parte del reconocimiento

32. Alberto Binder: «Balance y perspectiva de la Reforma Judicial en América Latina» en *Justicia y derechos humanos*, segundo taller regional, Comisión Episcopal de Acción Social, Lima, 1998, pp. 288-297.

33. Provea: «La reforma judicial: una década de intentos inconclusos. Informe especial» en *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe Anual*, octubre 1996 - septiembre 1997, Caracas, 1997 [en adelante, Provea: Informe Especial].

de que una buena porción de los cambios necesarios no se producirán a menos que exista una fuerza social con la suficiente amplitud en su composición y capacidad de presión, así como con propuestas concretas y viables dentro de un plan general de reforma del SAJ que involucre a los actores relevantes de las tres ramas del Poder Público en acciones constitucionales, legales, administrativas y políticas de corto, mediano y largo plazo.

Sobre los alcances de cada una de estas vías volveremos más adelante. Sin embargo, vale enunciar brevemente los obstáculos específicos que han enfrentado, más allá de la sistematización general propuesta por Binder. Además de la dispersión de proyectos, los diagnósticos parciales y la incapacidad para admitir genuinamente el alcance y profundidad de los cambios necesarios, hay que señalar como obstáculos adicionales la visión sesgada de la reforma a partir de las motivaciones de carácter económico y financiero ya anotadas. Por otra parte, la falta de voluntad política de los actores responsables de impulsar los cambios del SAJ para abrir espacios para la participación de la sociedad civil –entendida ésta en sentido amplio– y la misma falta de información oportuna a quienes tienen en sus manos la responsabilidad diaria de las diversas etapas de la administración de justicia, han contribuido a despertar suspicacias y resistencias comprensibles pero innecesarias, que bien habrían podido evitarse o al menos reducirse con una adecuada estrategia comunicacional, tanto hacia la población en general y a los sectores de la sociedad civil particularmente interesados en el proceso, como hacia los jueces, fiscales, defensores, órganos policiales auxiliares, funcionarios penitenciarios y las asociaciones gremiales y sindicales que los agrupan.

Existen, además, obstáculos que calificaremos como histórico-estructurales, que han sido tratados con particular claridad por Felipe Sáez³⁴, quien señala que a lo largo del periodo post-independentista los diseños constitucionales de la región privilegiaron el fortalecimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en busca de un necesario –aunque insuficiente– equilibrio que apuntase al control mutuo de tal manera que ninguno de los dos se impusiera por encima del otro, en momentos en que la región contaba con instituciones frágiles y precarias. Es así como, en el contexto de la lógica de las nacientes repúblicas, la justicia fue percibida, en el mejor de los casos, como una suerte de mal necesario para dirimir conflictos, pero no como un Poder en igualdad de condiciones con el Ejecutivo y el Legislativo. Así, la doctrina de separación de poderes derivó en lo que se ha denominado la «desviación francesa», que consistió en la adopción acrítica del modelo francés de separación de poderes, en contextos que guardaban poca semejanza con ese caso específico. Concluye Sáez:

La más profunda consecuencia de la doctrina francesa sobre separación de poderes en la judicatura regional ha sido la generalizada subestimación de la función judicial. ... La con-

34. Felipe Sáez García: «La naturaleza de la reforma judicial en América Latina: consideraciones estratégicas en América Latina» en *Justicia y Desarrollo*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1997.

catenación de sistemas legales altamente eruditos y formales –derivados de la tradición española– con este rol de subordinación asignado a la judicatura –derivado de la desviación francesa– en sociedades con desarrollos institucionales y organizaciones muy rudimentarios, generó una burocracia judicial de enclave, ajena a los cambios históricos y a la evolución institucional de esas sociedades en las esferas política, económica y social.³⁵

Estos obstáculos reafirman una posición de subordinación del Poder Judicial frente a las demás ramas del Poder Público, afectando su capacidad de adaptación al cambio, pues cualquier intervención proveniente de sectores ajenos al Judicial es vista como interferencia en un Poder vulnerable, cuya principal reacción es el apego al formalismo como mecanismo de defensa. La tendencia general en la región ha sido la de impulsar cambios desde el establecimiento político³⁶. Este también fue el caso de Venezuela durante buena parte de la última década, tal como se desprende de la sistematización histórica hecha por Provea. No obstante, la situación de este país presenta ciertos matices que es necesario considerar, pues resulta innegable que el mismo establecimiento político es precisamente uno de los sectores que se ha beneficiado de los vicios del sistema, por lo que ha promovido cambios gatopardianos por vía legislativa y administrativa. Tal como advierte Binder, en un sistema político el poder no se cede y quien pretenda tenerlo debe luchar por conquistarlo³⁷. La experiencia de reforma del SAJ en Venezuela es un claro ejemplo de ello. Como hemos señalado en anteriores oportunidades, en nuestro caso el Poder Judicial ha estado históricamente subordinado a intereses políticos y económicos, por lo que no es extraño que las aspiraciones de fortalecimiento de la función judicial encuentren fuerte oposición por parte de quienes aspiran a mantener el control³⁸.

Es necesario reconocer que, al menos en nuestro caso, buena parte del impulso a la reforma ha venido del mismo sector judicial. Así, por ejemplo, tanto el Proyecto de Apoyo a la Infraestructura del Poder Judicial a cargo del CJ y el Proyecto de Modernización de la CSJ, ambos con participación del BM, fueron promovidos por las directivas de dichos organismos, sin mayor entusiasmo desde el gobierno (o gobiernos) de turno. Sin embargo, ello tampoco significa que todo el liderazgo judicial esté comprometido con los cambios. Aquí se presenta otro obstáculo a los proyectos de reforma: las rivalidades, el celo institucional y la poca capacidad o disposición a establecer mecanismos de coordinación entre los diversos actores del SAJ han incidido con frecuencia en el retraso en la ejecución de los planes acordados.

El papel de la asistencia internacional

Al analizar los diferentes factores que pueden motivar el apoyo a procesos de reforma judicial, asomamos en cierta forma el papel que han cumplido en

35. Sáez: ob. cit., pp. 14-15.

36. *Ibid.*, p. 30.

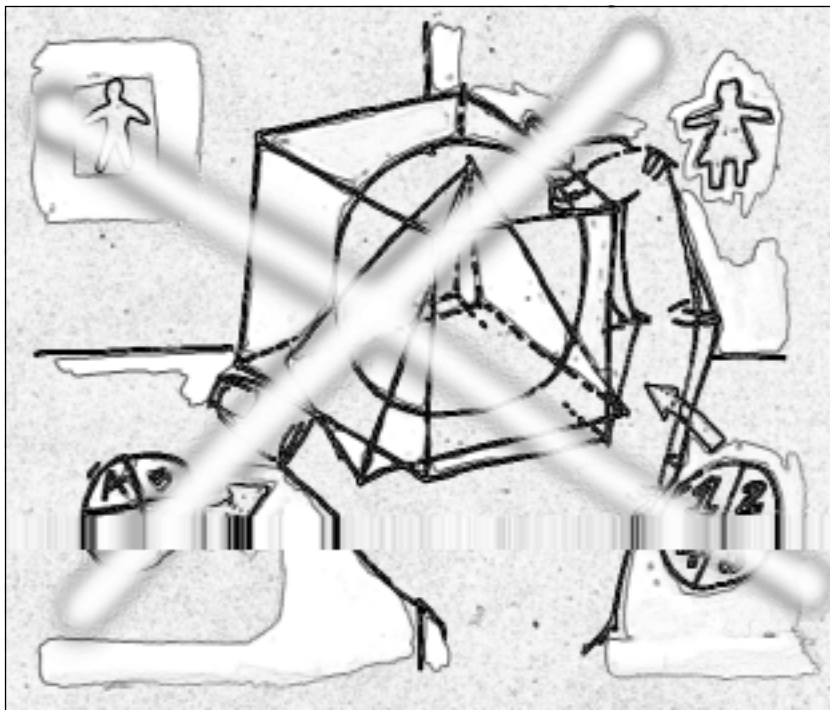
37. Binder: ob. cit., p. 300.

38. Liglia Bolívar: «Reforma judicial y participación ciudadana» en *Revista Sic* N° 589, Caracas, 11/1996, p. 395.

este campo las entidades de cooperación bilaterales y multilaterales. Sólo nos resta puntualizar algunos aspectos del rol jugado por estas entidades. El estudio del CADH/Provea se centra principalmente en el diseño del Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial (Piapj), ya que para entonces no había comenzado la etapa de ejecución. No obstante, de ese análisis es posible extraer algunas lecciones sobre las primeras incursiones de la banca multilateral en este campo que, si bien han sido corregidas parcialmente sobre la marcha, no dejan de conservar cierta validez en el presente. En primer lugar, el diseño del Piapj obedeció a una visión restringida del Banco en torno a la reforma judicial, centrándose en aspectos de carácter técnico, debido a su cautela respecto a la posible violación del artículo IV de su Carta Constitutiva. Resulta innecesario abundar sobre este punto, por cuanto ya ha sido abordado. En segundo término, el proyecto fue acordado sin una clara expresión de compromiso del Estado, es decir de todos los poderes públicos, para alcanzar los objetivos propuestos. Aquí es necesario introducir una breve reflexión sobre lo que podría percibirse como una tensión entre quienes abogan por la no intervención de la banca multilateral en asuntos que son competencia de los países, y quienes afirman que ciertos condicionamientos son necesarios para asegurar el éxito de proyectos de esta naturaleza. Creemos que cualquier condicionamiento por parte de entidades de terceros países o multilaterales resulta inaceptable en toda circunstancia. Sin embargo, cualquier agencia de cooperación internacional tiene el derecho y la obligación de asegurar que los recursos suministrados –por la vía del crédito o de la donación– sean usados de la forma más eficiente posible. No se trata de imponer condicionamientos, pero sí de establecer ciertos requisitos mínimos³⁹. Si, como sucede hasta el presente en el caso de Venezuela y en otros países de la región, no existe un plan de Estado que comprometa a todos los poderes públicos en los objetivos de la reforma, el éxito del proyecto parece cuestionable. Una vez que el Estado, en ejercicio de su soberanía y sin interferencias inaceptables, cuenta con un plan rector e integral, los diferentes organismos de cooperación pueden ubicarse con mayor claridad en el «mapa de la reforma» y decidir en qué aspectos de éste desean concentrar su apoyo. Mientras esto no suceda, el riesgo de fragmentación de un proyecto de reforma del SAJ será mayor y se reducirán las posibilidades de armonizar los actores locales *a posteriori* en la necesaria coordinación de esfuerzos. En la actualidad el BM reconoce la importancia de que los Estados cuenten con una agenda integral y establezcan prioridades en el plan de reforma, pues «... a menos que un país se comprometa a reformar su régimen legal ... la asistencia técnica puede ser una pérdida de recursos»⁴⁰. En tercer lugar, el diseño del proyecto no tomó en consideración las necesidades de los diferentes actores que acuden o se ven afectados por las decisiones del SAJ. Como

39. La posición de la autora al respecto se desarrolla en la presentación hecha ante la Conferencia de ONGs sobre el BM y la reforma judicial en Latinoamérica, convocada por el CADH y Provea en Caracas en junio de 1996 y publicada en *Halfway to Reform. The World Bank and the Venezuelan Judicial System*, CADH/Provea, Nueva York, 1996, pp. 134-135.

40. Banco Mundial: *El Banco Mundial y la asistencia técnica legal. Lecciones iniciales*, Washington, 1995, p. 11.



© 1999 Javier Ferrini/Nueva Sociedad

hemos visto, siendo que las motivaciones que para entonces privaban en el Banco para involucrarse en proyectos de reforma judicial obedecían a consideraciones de carácter económico, solo se produjeron consultas con sectores empresariales y comerciales⁴¹, dejando fuera a otros sectores sociales igualmente afectados por las deficiencias de un sistema judicial lento, complejo, inaccesible y poco independiente. Por último, el proyecto fue diseñado y negociado a puertas cerradas, por lo que no hubo espacios de participación y consulta con la sociedad civil, pese a la existencia en este sector de una experiencia significativa, bien como usuarios o como estudiosos del SAJ, que se reflejaba en propuestas concretas y desde una perspectiva integral de los problemas de reforma judicial.

Más allá del diseño del proyecto, el Banco ha dado ciertos pasos para corregir algunas de las fallas ya identificadas, entre las cuales las más significativas son la apertura de espacios y canales formales de participación de la sociedad civil, la flexibilización de la interpretación del artículo IV de la Carta Constitutiva del Banco y, en consecuencia, una mayor apertura hacia el tratamiento de problemas no limitados a lo económico. Sobre este último aspecto vale destacar la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos

41. Según admitió un consultor del BM presente en la Conferencia de ONGs sobre el Banco Mundial y la reforma judicial en Latinoamérica.

en los dos proyectos apoyados por el Banco en Venezuela, mediante iniciativas desarrolladas desde las gerencias relevantes de las unidades de apoyo al desarrollo de los proyectos tanto en el CJ como en la CSJ. Cabe recordar que, con anterioridad a la incorporación –si no formal, al menos práctica– de la perspectiva de los derechos humanos en la visión del Banco, ya existían directrices que escapaban a lo estrictamente económico, en áreas tales como el impacto de los proyectos en los derechos de los pueblos indios y tribales, de las mujeres y en la sustentabilidad de un ambiente sano, las cuales deben ser tomadas en cuenta por el BM al momento de estudiar una solicitud de apoyo de un país miembro. Más allá de estos avances, sin embargo, persiste una visión fragmentada de los proyectos en el área de la justicia a causa de la ausencia de un plan rector de reforma integral del SAJ por parte de los actores nacionales involucrados. La experiencia de Venezuela con otros organismos internacionales –ya sea de apoyo bilateral o multilateral– ha variado en algunos aspectos, manteniendo en ciertas áreas similitudes con lo sucedido con el Piapj. En el caso del BID, existe una visión menos economicista y más integral en torno a su participación en proyectos de reforma judicial y se han producido algunas consultas con diversos sectores sociales antes de la aprobación formal del convenio pendiente con el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la República, relativo a la adaptación de estas instituciones a los cambios que requiere la implantación del nuevo Código Orgánico Procesal Penal (COPP). Una experiencia similar se tiene con el BMZ de Alemania, entidad que brindó asesoría técnica para la reforma del COPP. No obstante, el común denominador en todas estas experiencias ha sido la ya referida ausencia de un plan integral de reforma del SAJ, lo cual influye también en la falta de coordinación entre los organismos de cooperación.

A pesar de los obstáculos ya mencionados y aunque el ritmo de las reformas ha estado muy por debajo de los cronogramas iniciales, es posible identificar una serie de avances en este proceso en las áreas legislativas, administrativas y de políticas. La asistencia internacional ha brindado un impulso particular a la reforma judicial, al menos en el caso de Venezuela. Ello quizás se deba a que, por primera vez, las iniciativas de reforma están asociadas a un crédito que tiene plazos definidos, una instancia internacional a la cual rendir cuentas, un equipo técnico de apoyo a la implantación (menos involucrado en el debate político o en las pugnas internas de poder) y una imagen que cuidar. Si bien es igualmente cierto que buena parte del liderazgo judicial está hoy más comprometido e identificado con el proceso que en tiempos pasados, el hecho de que se trate de proyectos asistidos por entidades multilaterales no deja de ser un factor a considerar al evaluar los avances recientes de la reforma, frente al estancamiento casi total durante una década.

Consideraciones finales

En medio de un cauto optimismo, se puede constatar una serie de avances en el proceso de reforma judicial. Tal proceso, sin embargo, aún enfrenta retos en diferentes ámbitos, a los cuales nos referiremos a continuación, sin que el

orden de presentación implique el grado de importancia o prioridad de cada uno de ellos.

Fortalecimiento del gobierno judicial. El norte de la reforma del SAJ debe dar especial importancia a la necesidad de convertir a la judicatura en un poder real y no solo un servicio. Ciertamente, hay aspectos de la administración de justicia que se relacionan con el suministro de servicios y que, por ende, requieren mejoras de carácter administrativo tanto en el manejo de los casos como en una gerencia moderna y eficiente de los tribunales. Pero el problema no se agota allí, pues, además de servicio, la judicatura –aunque hasta ahora subordinada y vulnerable ante diferentes tipos de interferencias– es una de las tres ramas del Poder Público. De allí la importancia que reviste el fortalecimiento político del gobierno judicial, ya que, aun si se mejora la eficiencia del sistema, en cuanto servicio, sin asegurar un adecuado equilibrio de poderes, seguiremos teniendo una justicia subordinada y no independiente.

Desmercantilización de la justicia. La justicia no puede verse como una mercancía, pues eso la pondría solo al alcance de quien pueda pagar por ella. La terminología utilizada acriticamente por muchos estudiosos del tema (servicios judiciales, consumidor, usuario, operador, etc.), nos remite a un enfoque mercantilista de la justicia. Todos somos «consumidores» directos o indirectos de los actos de la justicia, pues los efectos de numerosas decisiones trascienden a las partes directamente involucradas. La justicia es, ante todo, un derecho y, en cuanto tal, exige la posibilidad de acceso para todos los ciudadanos y no cabe la renuncia. Al hablar de servicios judiciales, se coloca al SAJ en la línea límite entre derecho y mercancía, con todos los riesgos que ello supone.

Impulso de una justicia responsable. El SAJ debe dejar de ser un coto cerrado e impenetrable y entender que no toda intervención u opinión significa, necesariamente interferencia. La justicia debe ser responsable (en el sentido inglés a que nos remite el término *accountability*), pero no frente a un sector, sino frente al conjunto de la sociedad, manteniendo un sano equilibrio entre la independencia necesaria para cumplir a cabalidad con sus funciones y la también necesaria transparencia que permita que sus decisiones puedan ser públicamente conocidas y debatidas.

Implantación adecuada de los cambios legislativos aprobados. Existe una fundada preocupación por la falta de celeridad para preparar a los funcionarios judiciales y al público en general que tendrán la responsabilidad de poner en marcha los cambios hace poco aprobados en áreas tales como el nuevo proceso penal y la justicia de menores. La experiencia de Usaid, particularmente en países centroamericanos, da cuenta de la importancia que reviste un seguimiento cercano a las reformas legislativas una vez que se llega a la etapa de implantación, etapa en la cual, de nuevo, el papel de la sociedad civil resulta fundamental.

Necesidad de una visión integral de la reforma. Siendo el juez el elemento visible del sistema, pues es quien pronuncia las sentencias y demás decisiones judiciales, es natural que buena parte de la presión de la opinión pública apunte especialmente en dirección a este funcionario; lo más preocupante es que lo mismo sucede con numerosos estudios y propuestas en torno del SAJ. La mayor visibilidad de la actuación del juez no puede traducirse en la marginación de otros actores igualmente cruciales en el proceso judicial que, por desempeñarse tras bastidores, están menos sujetos al escrutinio público. En numerosas ocasiones, la acción invisible de fiscales, defensores públicos, funcionarios de policía judicial y del subsistema penal penitenciario los convierte en los minusválidos del sistema.

Desjudicialización de la reforma. La reforma del SAJ debe dejar de ser un problema de expertos para convertirse en un asunto que involucre a toda la población. Es imprescindible sacar la reforma a la calle: debe conocerla el ciudadano, pero también el juez, el empleado tribunalicio, el fiscal, el guardia penitenciario, el defensor público, el policía de investigaciones, quienes muchas veces se convierten en obstáculo a la reforma, más por ignorancia y por resistencia natural al cambio, que por rechazo a una mejor justicia.

Continuidad de los procesos de reforma. Más allá del genuino y valioso compromiso de algunas individualidades del liderazgo del SAJ con la reforma, es necesario asegurar su continuidad mediante otros mecanismos de carácter institucional. En este sentido, la apertura de espacios de participación social, no solo en la ejecución sino también en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos, es de vital importancia si se quiere garantizar que los cambios permanezcan en el tiempo. No obstante, nadie puede defender lo que desconoce, por lo que se requiere una estrategia comunicacional e informativa de mayor alcance para dar a conocer los objetivos, alcances y logros del proceso al conjunto de la población. La presión social, a partir de la construcción de alianzas estratégicas en temas de común interés entre la sociedad civil y los actores judiciales comprometidos con la reforma, puede jugar un papel vital en este sentido. La continuidad, sin embargo, no depende sólo de la presión social; en el caso de los proyectos desarrollados con asistencia técnica y financiera internacional, es necesario además asegurar los recursos locales para proseguir lo alcanzado.

Desmitificación de la resolución alternativa de conflictos. En ocasiones, la resolución alternativa de conflictos (RAC) ha sido presentada como una suerte de panacea para lograr el descongestionamiento de los tribunales ordinarios. Por el contrario, un estudio realizado por la Asociación Civil Primero Justicia tras el primer año de la puesta en práctica de la justicia de paz en Venezuela, muestra que, de los 3.500 casos resueltos en ese periodo, muy pocos habrían llegado a la justicia ordinaria⁴². La justicia de paz es, sin

42. Julio Borges y Adriana Lander: *A un año de la justicia de paz en Revista Sic* N° 589, Caracas, 11/1996, p. 402.

duda, un mecanismo idóneo para la resolución de las llamadas pequeñas causas y para la creación de una nueva cultura ciudadana frente a la resolución de conflictos, pero sería ingenuo pretender que se trate, además, de un mecanismo para la descongestión de los tribunales ordinarios, en cuyo caso, estaríamos frente al riesgo de crear una justicia de segunda, para ciudadanos de segunda. Por otra parte, sin desmerecer el valor de la RAC, hay asuntos que no se pueden resolver mediante la conciliación o la equidad, pues son innegociables, como es el caso de aquellos hechos que involucran violaciones a los derechos humanos.

Papel de las escuelas de derecho. Una visión integral de la reforma del SAJ no puede dejar de abordar el papel que juegan las escuelas de derecho en la (de)formación de profesionales que en el futuro ocuparán cargos en el mismo SAJ o que actuarán como litigantes. Las escuelas de derecho son, quizás, el primer escalón reproductor de las ideas asociadas a la llamada «desviación francesa», transmitiendo una formación formalista y memorística que trunca en buena medida la posibilidad de un razonamiento creativo en la interpretación y aplicación del derecho. Son pocos los profesores que usan el estudio de casos y la jurisprudencia como herramientas formativas y son pocos los estudiantes que tienen acceso a este material. La divulgación de sentencias es entonces un reto que compromete por igual a docentes y magistrados.

El liderazgo del SAJ en la protección de los derechos humanos. Es innegable que una recta administración de justicia cumple un papel primordial en la protección de los derechos humanos. En tal sentido el liderazgo de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, en cuanto cabezas del Poder Judicial, resulta imprescindible para lograr, mediante el ejemplo, el estímulo constante a todos los trabajadores del sector y el desarrollo de una jurisprudencia creativa e innovadora, el impulso que requieren nuestros sistemas de justicia para convertir a los derechos humanos en la base sobre la cual emerja una nueva manera de razonamiento jurídico, menos apegado a las formas y más centrado en el sentido de justicia al cual nos remite la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde su mismo Preámbulo. Para el logro de este objetivo se requiere que el liderazgo del SAJ asuma, más allá de lo estrictamente formal, la función rectora que le corresponde en cuanto rama del Poder Público. Es por ello que una reforma judicial que aspire a ir más allá de cambios cosméticos, con el objeto de asegurar la vigencia de los derechos humanos, debe partir del fortalecimiento del gobierno judicial, de tal forma que éste pase de ser un mero servicio a convertirse en un Poder Público en el más noble sentido de la palabra, y en el marco de un sano equilibrio entre las tres ramas que integran nuestros sistemas de gobierno.

Desmantelar, desmontar, refundar

Contradicciones e impases en las reformas del Estado

CÂNDIDO GRZYBOWSKI

El Brasil ha atravesado en las últimas décadas diferentes etapas políticas, institucionales y económicas. Hubo periodos de entusiasmo popular y democrático, y otros de retroceso oligárquico. El deterioro económico y social paulatino ya puede ser medido en generaciones, y el segundo gobierno de Cardoso realiza ahora lo que sus expectativas de reelección le impidieron durante el primer gobierno. En este contexto, una reforma del Estado debe pasar por una refundación democrática que retome el espíritu de la Constitución de 1988. Sólo la participación política de las mayorías, en todos los niveles de gobierno, puede garantizar una reforma estatal democrática que permita la recuperación del país.

Brasil inicia el año 1999 arrasado por una vorágine económico-financiera, cuya dimensión y consecuencias aún no están del todo definidas. Pero ella explicita las contradicciones de las reformas emprendidas en la década del 90 en la economía y en el orden político-institucional y administrativo, y además, muestra las condiciones en que se ejerce el poder estatal y es posible la gobernabilidad. Todo lo que se ha hecho fue para adecuar el paso del país a la modernidad –decantada por la ideología neoliberal– de una globalización regida por las fuerzas del mercado. Llevados por el plan Real estamos sumergidos en una crisis dramática que cuestiona las propias bases de la democratización brasileña, duramente gestadas por las luchas de las dos últimas décadas a través de una sociedad movilizada y reivindicativa. Este panorama se revela en términos casi caricaturescos en la reelección del presidente Fernando Henrique Cardoso, que prácticamente consume su capacidad de iniciativas en tanto dirigente político en su segundo mandato, a menos de dos semanas de gobierno.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: sociólogo brasileño, director del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos - Ibase, Río de Janeiro.

Palabras clave: participación democrática, Cardoso, Estado, reforma estatal, Brasil. □

Muchas cosas sin duda han cambiado. Entender tales cambios, su dirección y significado, sus posibilidades y límites, más allá de la crisis coyuntural, es una tarea ardua, pero indispensable. El Brasil de hoy no es el mismo del fin de la dictadura militar en los años 80, ni el de comienzos de la década del 90, en la pos-Constituyente. Medido por indicadores económicos, sin embargo, está decayendo desde hace dos décadas. La geografía del poder económico cambió, las fuerzas sociales se diferenciaron y también cambió la correlación entre ellas; la cultura ciudadana se ha transformado también, y el poder estatal se ejerce hoy en otras condiciones y formas. El cuadro brasileño no puede ser tomado como expresión de lo que sucede en toda América Latina, aunque existen íntimas relaciones. Mi objetivo no es, de ningún modo, evaluar el conjunto de las reformas del Estado de las que Brasil y América Latina son hoy un gran laboratorio. Me limito a articular preguntas sobre su sentido y los desafíos que plantean para quien, como directivo de una ONG, tiene como función transformar conocimientos en instrumentos de lucha y acción para la construcción de una sociedad radicalmente democrática, guiado por principios éticos de libertad, igualdad, diversidad, solidaridad y participación. El momento de perplejidad frente a la crisis, con sus variados contornos, distorsiona por completo la visión del movimiento más profundo y de las alternativas que están ahí, a nuestro alcance. Captar este movimiento es un desafío fundamental para intervenir y contribuir con la ciudadanía activa, la verdadera y más legítima fuerza constructora de Estados, de economías y de las mismas sociedades.

Del desarrollo autoritario al liberalismo sumiso

Lo primero que hay que destacar es que Brasil está sometido a reformas desde hace dos décadas. Desde por lo menos la Amnistía Política, en 1979, nacieron gran cantidad de expectativas y tristezas, numerosas utopías —que luego se volvieron pesadillas—; se implantaron muchas, muchísimas reformas, tratando de canalizar las contradicciones contenidas en una sociedad que cada día más muestra su incapacidad para sustentar sus estructuras económicas y políticas, de marcada exclusión social. Los resultados de las reformas no pueden sumarse, dado que apuntan en direcciones muchas veces diametralmente opuestas. En este periodo tuvimos el fin de la dictadura militar; luego la inmensa movilización popular por las «Directas Ya»; una Nueva República que nació vieja por las fuerzas que la compusieron; una Constituyente y una Constitución para enorgullecer a cualquier ciudadano latinoamericano y del mundo; un presidente finalmente electo (¡en 29 años!), destituido de forma legítima después de la perversión de la economía pública y de la corrupción generalizada como regla de gobierno; un gobierno tapón, débil, pero que se dejó impregnar por la participación democrática directa, particularmente por la Campaña de la Acción de la Ciudadanía Contra la Miseria, el Hambre y Por la Vida; y después de todo un segundo presidente electo, con legitimidad para, por fin, aplicar las reformas del Consenso de Washington, pero que además se preocupó en garantizar la propia reelección y desmontar la esencia de la Constitución ciudadana de 1988.

En lo cotidiano, estos cambios se viven como si estuviésemos en una montaña rusa, con subidas y bajadas que dan escalofríos, con cambios bruscos, fastidiosas calmas de apatía popular, crisis y miedo; con las corridas a bancos y supermercados, a veces con entusiasmo y, sobre todo, perplejidad. La verdad es que la sociedad está desestructurada. En años recientes las amplias mayorías confiaron y apoyaron el plan Real como un remedio milagroso para la estabilización de la moneda, los necesarios cambios en el Estado y la inserción económica de Brasil en el mundo globalizado. Se vivía un momento difícil, en el que los problemas se agravaban; pero pese a todo muchos creían que había que dar crédito, aceptando «reformas» casi imposibles de implementar por su carácter antisocial. El aumento del desempleo y el deterioro de los servicios públicos, el agujero del déficit comercial, los intereses estratosféricos y la deuda pública en crecimiento geométrico, fueron signos de la crisis profunda que acompañaba la liberación económica y el ajuste. La caída de la inflación fue sin duda un acontecimiento importante. Pero ¡cuántos sapos la sociedad tiene que comer en su nombre! El castillo de naipes –pues estamos hablando, de hecho, del país entregado al casino global, a la más pura y antiética especulación financiera con las economías y pueblos del planeta– está en ruinas, dejando al desnudo lo que tales reformas significan y para qué se las emprende.

El momento de absoluta perplejidad que se cierne sobre Brasil no nos debe impedir ver las cosas de modo más realista e incluso pragmático. Estamos hablando de un país donde, por lo menos, de tres a cuatro generaciones no conocieron otra cosa a no ser un clima como el descrito anteriormente. Sólo para recordar, fueron cinco planes económicos, con diversas agresiones a distintos derechos, casi todas traumáticas. El miedo de lo que va a pasar ahora que el barco del Real se está hundiendo tiene allí sus razones históricas, al menos en el imaginario popular de un país donde la mayoría absoluta nunca conoció otra cosa. Pero, lo más grave es el sentido profundo de los cambios y las frustraciones que los acompañan. En los últimos 20 años tuvimos dos direcciones diametralmente opuestas en términos de sueños, utopías, deseos y conquistas concretas: en la década del 80, la Constitución de 1988, con su amplio y generalizado abanico de derechos «conquistados», pero que estaban muy lejos de ser efectivizados; en la década del 90, el plan Real, con su sueño de estabilización, consumo e inserción internacional, en proceso de erosión en este momento. El primero de esos cambios apuntaba hacia un Estado democrático capaz de promover el desarrollo, pero asegurando la previa *inclusión* de todos, como sujetos de derecho, en el proceso. El segundo, exprimiendo y desmantelando el Estado y la misma Constitución, dejando en manos del propio mercado la tarea de incluir a los ciudadanos, hasta a costa de la *exclusión* de muchos incompetentes e improductivos, sean grupos sociales enteros o segmentos económicos.

¿Hasta cuándo la sociedad brasilera podrá soportar esto? Son dos décadas de búsquedas. El modelo de desarrollo autoritario se agotó con el régimen militar. El Estado nacional fuerte, intervencionista, gestó el milagro económico

de los años 70 e hizo crecer la economía a todo vapor. Pero era un Estado de *mal-estar social*, porque fue represor y negador tanto de los derechos políticos como de los económicos, sociales y culturales de la mayoría de la población. Sus instituciones y políticas privilegiaron el crecimiento económico a cualquier precio. Fue un desarrollo salvaje y excluyente que, mientras tanto, alteró profundamente las condiciones de trabajo y vida de la mayoría de la población. Desde fines de la década del 70, en la ciudad y en el campo, comenzaron a emerger fuerzas y movimientos sociales nuevos, dándole rostro y organización a una gran diversidad de sujetos de la sociedad civil que estaba naciendo, reivindicativa y participativa. El modelo autoritario se agotó a sí mismo, sometido a las contradicciones de un desarrollo asociado y dependiente, expresado en la crisis de la deuda externa. Pero, sobre todo, el modelo se acabó porque fue incapaz de renovar sus condiciones políticas e institucionales de existencia frente a las demandas de la sociedad.

La dictadura militar había llevado al extremo el patrimonialismo y el fisiologismo del Estado desarrollista brasileño. Tanto las empresas del sector estatal de la economía, como órganos e instituciones públicas, fueron rifados entre los grupos dominantes que apoyaban al régimen. La institucionalidad política entonces existente era una radical usurpación de la ciudadanía, incapaz de abrirse hacia la lucha política más allá de la disputa de hegemonía entre las corrientes dominantes, bajo el control de las facciones militares. La tarea que se imponía claramente en los años 80 era la de la refundación del Estado, democrático de derecho, abierto a la participación ciudadana, capaz de cambiar la dirección y las prioridades del desarrollo del país.

Había que reformar a fondo las leyes, las instituciones, los órganos públicos y las políticas, frente a una sociedad reivindicativa. Las frustraciones que vinieron con la derrota de las «Directas Ya», en 1984, y el trágico nacimiento de la Nueva República, en 1985, se superaron, en gran parte, con las movilizaciones en torno de la Constituyente y las conquistas logradas en la Constitución de 1988. El horizonte que se abría daba margen a muchas esperanzas y sueños, como lo indicaba el eslogan de la memorable campaña electoral de Lula —«sin miedo a ser feliz»—, el líder metalúrgico en disputa contra la oligarquía renovada, representada por Collor. La tierna planta de la democracia brasilera se anunciaba capaz de echar profundas raíces en la cultura política del país y convertirse en un árbol frondoso.

Brasil resistía las recetas del neoliberalismo y del Consenso de Washington, debido en gran parte a la capacidad de intervención y presión política de las nuevas y viejas fuerzas en el contexto de la naciente democracia. La emergencia de la sociedad civil, dinámica y diversificada, mostró grupos y sectores hasta entonces alejados de la política, juntamente con la renovación de las clases medias decantadas con el proceso de transformaciones de una sociedad más urbana e industrial. Este dato cambió y amplió la arena política haciendo que la tarea de reforma del Estado fuese una ecuación mucho más compleja.

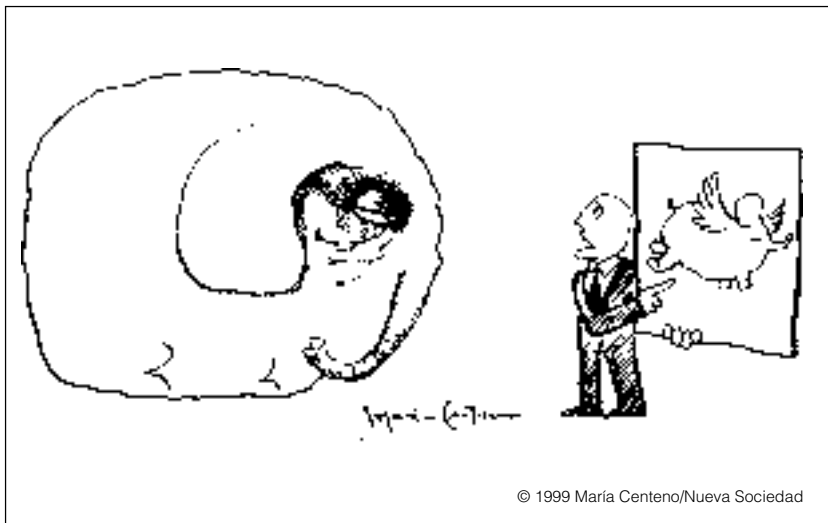
El verdadero asalto al poder que promovió el gobierno de Collor, entre marzo de 1990 y septiembre de 1992, además de explicitar las contradicciones, puso al desnudo la fragilidad de la democracia y las dificultades para la conquista de una verdadera democracia social. Las estructuras del autoritarismo se revelaron más profundas y arraigadas de lo que parecían. Incluso antes de que la nueva Constitución, intentando la refundación de un Estado democrático, produjese sus frutos, Collor terminó introduciendo en la agenda un nuevo conjunto de reformas estatales. Se trató, sí, de cambiar el Estado, pero en la dirección opuesta a la prevista en la Constitución. El ingreso de reformas neoliberales, proponiendo la desregulación y el desmantelamiento estatales, sirvió de compuerta para la apertura de Brasil a las fuerzas promotoras de la globalización.

Con el movimiento por la Ética en la Política, el *impeachment* de Collor y, más tarde, la gran movilización de la Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y Por la Vida, la sociedad reafirmaba la necesidad de cambios para garantizar derechos básicos a todos y mantenía sobre sí la responsabilidad de hacer, proponer e indicar caminos. La persistente inflación, sin embargo, minaba las bases de existencia de amplios sectores y las posibilidades de retomar el desarrollo. El plan Real, nacido en el gobierno de transición de Itamar Franco, pareció que iba a recolocar las cosas en su lugar. De hecho, redujo la inflación y, como hecho político más importante, mostró que la sociedad, cansada de un juego en que las ganancias son corroídas por el tributo inflacionario, necesita y quiere estabilidad económica.

El plan Real se volvió la bandera que permitió la formación de la alianza de centro-derecha y la victoria de Cardoso en las elecciones de 1994. En su primer gobierno, de 1995-1998, Cardoso actualizó y profundizó la agenda de reformas introducidas por Collor. Si no fue más rápido ni realizó los cambios según las prioridades dictadas por el recetario neoliberal de la globalización, fue porque quiso garantizar antes su propia reelección. Liberó la economía, privatizó, desmanteló y desmontó la capacidad del Estado de intervenir en la vida económica. En el proceso, el soporte constitucional para la refundación de un Estado democrático de derechos terminó siendo descaracterizado. Una vez reelecto, caen las máscaras y el gobierno de Cardoso revela adónde se ha llegado: al liberalismo sumiso. Quien está dictando qué y cómo hacer las cosas es ahora el propio FMI y no la sociedad brasilera. ¿Esto es posible? ¿Será inevitable?

Las permanencias por detrás de los cambios

El ideario del pensamiento único se instaló en Brasil junto con las reformas recientes. Justificándose como la única vía posible, descalificó cualquier fuerza o idea que se le opusiera. Consolidado en los grandes medios, el pensamiento único no permitió que se manifestara la divergencia y se instaurara el debate democrático necesario para politizar las reformas. En su primer mandato, el gobierno de Cardoso actuó como un rodillo sobre el Congreso, las institu-



ciones públicas, los movimientos sociales y sus adversarios políticos. La estabilidad de la moneda le brindó el apoyo popular y la justificación necesaria para realizar las reformas. El agotamiento de la política y la consecuente despolitización alcanzó a la sociedad civil que, con la notable excepción del Movimiento de los Sin Tierra, quedó apática y desmovilizada. Pero alcanzó, también, al propio Congreso y los políticos en general, alimentando un peligroso desprecio por todo lo que significara la política. Finalmente, la victoria neoliberal parecía incontrastable, mientras el país se abría a la globalización, con sus ataques y enfermedades, a costa de un brutal endeudamiento público y de una vergonzosa renuncia de la soberanía encubiertos hasta el último momento. La autosuficiencia tecnocrática de los conductores de la política económica se reveló como entreguismo, y la hegemonía política de la alianza que apoyaba al gobierno, un negociado de favores privados con la rifa del aparato estatal. La mejor expresión de esto es la propia composición ministerial del gobierno.

Se implantaron muchas reformas. Se buscó y se busca un Estado más chico, más barato, menos inductor del desarrollo y más regulador. En la práctica, se desmontan las viejas instituciones y políticas incluso antes de que la nueva capacidad reguladora sea definida y creada. Para favorecer el libre mercado y reducir el supuesto costo-país, haciendo aún más aguda la separación entre lo económico y lo social del desarrollo, se flexibilizan derechos conquistados, tanto en las relaciones de trabajo, como en la previsión social. En vez de hacer más eficiente y transparente el gasto público en educación y salud, se le quita la obligación al Estado y se transfieren responsabilidades.

Hoy, cuando muchas cosas están ya fuera de su lugar, puede verse que detrás de los cambios aún persiste la obstinación en reproducir una vieja estructu-

ra. El país, con una vergonzosa concentración de la renta y múltiples formas de exclusión social, está ahí, resistente. Un país contra su pueblo. La ciudad contra sus favelas; la agricultura contra sus campesinos, indios y trabajadores; la minoría blanca rica contra la mayoría de negros y mestizos pobres. En fin, enfermedades de un subdesarrollo democrático. Los temas de la desigualdad en el acceso a recursos, bienes y servicios y de la exclusión social son ampliamente reconocidos, y a ellos se refieren casi todas las fuerzas políticas. Pero no se creó aún la voluntad colectiva capaz de definir e implantar las reformas y el Estado necesario para cambiar la estructura social. La vieja idea de que falta hacer que crezca la torta antes de distribuirla ronda las cabezas de nuestras elites gobernantes. El transformismo de la socialdemocracia brasilera, aliada a las viejas fuerzas oligárquicas y patrimonialistas, fue capaz de dar un nuevo barniz a esta perla del pensamiento conservador.

Las reformas hechas hasta ahora fueron incapaces de atacar los intereses patrimonialistas y la tendencia privatizante de todo lo que es público. La impaciencia y la falta de transparencia en la privatización de empresas estatales, más que a cambiar el modo de operar del Estado, apuntan a una transferencia pura y simple del patrimonio público hacia los sectores privados, una verdadera acción pública de renuncia del poder justamente para el empoderamiento de las fuerzas del llamado libre mercado. En el otro extremo, se nota la lentitud, o mejor, la debilidad y total falta de interés en establecer una agenda de reformas político-electorales, que transforme al propio Congreso de una asamblea de intereses fisiológicos privados en el espacio de correlación de fuerzas políticas y un foro nacional de debate y concertación para un proyecto de país.

Las contradicciones de las reformas en el Estado se expresan claramente en la crisis del pacto federativo. Por un imperativo democrático, la Constitución de 1988 intentó un quiebre de la tendencia a la centralización del poder estatal, dejada por el autoritarismo. No solo se trata de la descentralización administrativa del neoliberalismo, sino de crear bases y dar condiciones para que la democracia florezca de abajo hacia arriba. Es en lo local, en las grandes y pequeñas ciudades, en las regiones, donde concretamente cada uno vive y trabaja, que los sujetos sociopolíticos se constituyen y participan, en su diversidad económica y cultural. La refundación del Estado democrático sólo es posible reconociendo la dinámica local, en la que interactúen la democracia directa y la democracia representativa de forma permanente. La agenda de reformas emprendidas en los años 90, particularmente durante el gobierno de Cardoso, apunta a una recentralización de los recursos y del poder y una descentralización de las obligaciones. En el proceso, los estados federados y los municipios están siendo llevados al colapso financiero, paralizados por deudas públicas impagables. La reacción de los nuevos gobernadores, que tomaron posesión el mismo día que el presidente reelecto, es sintomática de lo insostenible de la situación. El Estado brasilero necesita cambiar de pies a cabeza como condición para dejarse interpelar plenamente por la tensión y la dinámica de la ciudadanía activa y, de hecho, elegir el tema de la cohesión

social y de la mayor justicia social como principios del desarrollo democrático y el contrapunto de las fuerzas económicas y del libre mercado.

Lo más terrible de todo es que necesitamos contar en la presidencia de la República con el mayor teórico de la teoría de la dependencia de los años 60 y 70, para percibir más plenamente la persistencia, la actualidad y las limitaciones que conlleva la posición de subordinación del país en las relaciones internacionales. Pero queda claro, también, que dependencia no es solamente imposición desde afuera de los intereses y fuerzas promotoras de la globalización económico-financiera. La internacionalización dependiente y políticamente sumisa, como el país la viene recorriendo, tiene raíces aquí adentro, es una opción estratégica de las elites gobernantes, sustentada por el bloque de fuerzas dominantes aliadas. En el tiempo en que Cardoso aún teorizaba al respecto –hoy pide que olvidemos lo que escribió– la opción por la industrialización dependiente estaba permeada y encubierta por el nacionalismo autoritario, propio de los militares. La opción por una inserción internacional dependiente hasta hoy tenía el velo del plan Real y el artificio de una moneda sobrevaluada. Cayó el velo y vino el FMI, el Grupo de los Siete, el gobierno de Estados Unidos.

Refundar el Estado con las demandas de la ciudadanía

Las reformas están ahí. Muchas, sin duda, son necesarias, pues hay que atacar tabúes y escombros hace mucho tiempo atravesados en la reconstrucción del espacio público, de la responsabilidad pública, del ejercicio de la ciudadanía y la garantía de los derechos. Otras reformas son verdaderos desastres y ataques a la propia posibilidad de democratización para hacer de Brasil un país sustentable. En general, sin embargo, las reformas aún no alcanzaron el verdadero nudo gordiano de la propia cuestión estatal: la estructura social que margina y excluye, por un lado, y concentra riquezas, mantiene y amplía privilegios, por el otro, generando una permanente inestabilidad económica y política. Tal vez, el mejor ejemplo esté en el campo de la propia seguridad pública, hasta ahora seguridad de propiedades y privilegios y no seguridad de los derechos ciudadanos. Claro que la reforma de la seguridad pública sólo es posible con la reforma del Poder Judicial, con una reforma agraria más extensa, con una ampliación de las políticas de generación de empleo y renta, con el reconocimiento y la promoción de los derechos legítimos de la economía popular emergente y no de la flexibilización de los derechos del trabajo de *los que ya tienen*, con la reforma de la educación en tanto política de inclusión en la ciudadanía y no solo de gasto público educacional, con la reforma de la salud para que deje de ser solamente el aparato y la política de la enfermedad.

El momento es difícil. La propia gobernabilidad está amenazada. No se trata de cruzar los brazos frente a la crisis o no reconocer las costas, como si no fuésemos responsables también. La minimización de los efectos destructivos de la crisis y el fortalecimiento de sus potencialidades constructivas es un

desafío para todos, particularmente para las entidades y movimientos de la sociedad civil. Hay que apoyar el fin del pensamiento único, el impase del neoliberalismo globalizado, la arrogancia de la elite gubernamental. Sin duda, las fuerzas presentes en la arena política deberán hacer su parte, demostrando responsabilidad y capacidad de contribuir para dar un rumbo al país. El vacío político-institucional es sólo aparente, pues luego será llenado. La tarea prioritaria es impedir rupturas institucionales que hieran de muerte el tierno árbol de la democracia. Movilizar y ocupar el espacio parece ser un deber histórico imperativo, en este momento, para movimientos y organizaciones que se rigen por valores democráticos.

Dejando de mirar solamente al Planalto Central, a Brasilia, o a Washington y los centros del poder político y financiero global, a las bolsas, y cambiando la mirada hacia nuestra realidad, vamos a notar que tenemos potencialidades y experiencias concretas. El país es fecundo en alternativas que se gestan y se desarrollan a partir de las bases, de lo local. El tejido social brasileiro, desestructurado, sin duda, es denso en prácticas participativas, en gobiernos transparentes que cambian y renuevan estructuras de poder local y políticas públicas. Cabe recordar las experiencias de los presupuestos participativos y la beca-escuela de varios gobiernos locales. Pero también vale observar y valorar prácticas como la Agenda Social Río, Viva Río, los Comités de Acción de la Ciudadanía, la Pastoral del Niño, en fin, la sociedad en acción, comprometiéndose diferentes formas de gobiernos locales, empresas y grupos de ciudadanos. Una conquista constitucional, de enorme potencialidad pero escaso desarrollo, hasta aquí todavía no amenazada por las reformas implantadas, son los consejos participativos, paritarios o no, que abren políticas concretas para la efectiva participación ciudadana en todos los niveles del gobierno. Es urgente valorar y potenciar la intervención en las instancias correspondientes.

Finalmente, la alternativa que se puede implementar en el contexto de crisis general y, por tanto, de crisis de las propias reformas del Estado emprendidas hasta ahora, es la valorización de lo que fue dejado de lado: la ciudadanía reivindicativa. Reconocer la diversidad de sujetos existentes, sus movimientos y organizaciones, sin miedo de su eventual corporativismo o radicalidad, buscando en ellos inspiración y fuerza, puede no solo ayudar a enfrentar la crisis política y económica, sino a recolocar las cosas en el camino de la democratización. Para esto, no obstante, es urgente que se vuelva a estimular la organización y la participación de los pobres, desheredados y excluidos de todo tipo, de quienes están totalmente ausentes, incluso de movimientos de la sociedad civil. Se trata de transformar su situación fragilizada, de garantizarles el papel de sujetos de ciudadanía, como parte de la solución de nuestros problemas estructurales y políticos. Radicalizar hoy la democracia es radicalizar la inclusión social por la vía de la movilización y la participación política, generando presión y señalando la pauta de los cambios de políticas y de Estado que es necesario implementar.