

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 Getulio 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.