

REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

LA AGENDA DE LOS 90

Joan Prats
Barcelona Governance Project
ESADE--UNU

1252 04

SUMARIO

La rehabilitación del Estado en América Latina: La Reforma del Estado en la Agenda del Nuevo Modelo de Desarrollo.

Lecciones aprendidas: Reforma del Estado y Gobernabilidad.

Los Roles del Estado Latinoamericano en el Nuevo Modelo de Desarrollo.

Globalización y Reforma del Estado.

La Reforma del Poder Ejecutivo: Mejorando las Instituciones y las Capacidades de Formulación y Ejecución de Políticas.

La Rehabilitación del Estado en América Latina: La Reforma del Estado en la Nueva Agenda de Desarrollo

1. Pocos ataques tan feroces y eficaces se recuerdan como los lanzados contra los Estados latinoamericanos durante los 80 y en los primeros 90. Ataque y derribo en buena parte justificados. Aunque no tanto por el fracaso en dirigir el crecimiento (América Latina sigue siendo la región que más ha crecido durante el siglo XX) cuanto por el retraso en adaptarse al cambio del modelo de desarrollo. Capturados por los grupos de interés tradicionales, los Estados latinoamericanos se han ido adaptando tardíamente y con dificultad a los grandes cambios globales iniciados a mediados de los 70.

2. El daño se produjo por confundir la crítica del Estado existente con la crítica del Estado-institución y de su rol en el desarrollo. Frente a los innegables excesos del estatismo populista se desarrolló un antiestatismo feroz, mal llamado "neoliberal", el cual, contra toda evidencia histórica, proclamaba la autosuficiencia de las fuerzas del mercado para garantizar el desarrollo. De este modo fué la propia idea del Estado la que sufrió la mayor deslegitimación. En lugar de adecentar a la criatura, casi se la acabó arrojando por el baño. Las meras políticas de achicamiento y deslegitimación desarrolladas no permitieron la construcción de las nuevas capacidades estatales necesarias para incentivar los mercados, garantizar la cohesión social y legitimar el proceso democrático.

3. Las percepciones han cambiado, sin embargo. El llamado "consenso de Washington" resulta obsoleto incluso para sus protagonistas. Desde allí nos llegan los "post-adjustment blues", en los que Moisés Naim canta el "redescubrimiento del Estado" con fervor neófito: "ninguno de los cuatro grandes desafíos actuales de los países latinoamericanos (que, a su criterio son la estabilización macroeconómica, la gestión del comercio internacional, el establecimiento de marcos y agencias regulatorias, y el mejoramiento de la prestación de servicios públicos) podrá ser positivamente enfrentado si no se encuentra la vía para rehabilitar y fortalecer el Estado sin repetir los errores del pasado... Es paradójico que después de pasar una década denigrando el rol económico del Estado, el futuro de las economías de mercado latinoamericanas descansen en la velocidad

con que el Estado sea rehabilitado y fortalecido... En la década actual las reformas institucionales deberían tener la prioridad otorgada en la pasada a la estabilización macroeconómica". La cita es lapidaria, pero en absoluto aislada.

4. En el mismo sentido y desde las mismas fuentes, Burki y Edwards, comentando la crisis mejicana, señalan que **"un estado fuerte es un requisito de una economía robusta**. Pero, a diferencia del pasado, la fuerza del estado debe manifestarse en la provisión de instituciones que promuevan la competitividad, protejan los consumidores y establezcan el marco para la predicción razonable del comportamiento de los agentes económicos. La mejora de la distribución de la renta y el alivio de la pobreza no pueden confiarse al simple crecimiento económico. Contrariamente requieren políticas fiscales y administraciones tributarias eficientes y justas." En definitiva, lo que nuestros autores están proponiendo desde el Banco Mundial es una "segunda generación de políticas" que tome como centro la reconstrucción del estado. Éste ha sido precisamente el título inicialmente elegido para el Informe del Banco de 1997.

5. Washington ha rehabilitado la idea y el rol del Estado en el nuevo paradigma de desarrollo. **Estado y Mercado ya no se autoexcluyen, sino que se implican mutuamente**. Como señala Jarquín, desde el BID, "el Estado ya no es sólo el problema; ha pasado a ser parte del problema y parte de la solución". Los Bancos de Desarrollo han legitimado un área nueva de negocio. Durante los próximos años, la Reforma del Estado, va a ser "big business" legítimo. Junto a los Bancos, toda la pléyade de Agencias bilaterales y multilaterales de cooperación afinan sus estrategias. Miles de institutos y empresas consultoras otean el horizonte y afinan también su repertorio de soluciones en busca de problemas. ¿Qué harán los Gobiernos latinoamericanos ante lo que se les viene encima? Habrá de todo, dada la heterogeneidad existente. Pero lo más urgente es fortalecerse para poder imponer, o discutir al menos, la agenda y la estrategia de las reformas. Desgraciadamente, en la mayoría de los casos, todavía no puede prescindirse de la cooperación internacional.

6. Las primeras preguntas son claras. Si el Estado existente todavía es producto del modelo de desarrollo pasado y sigue muy condicionado por sus grupos de interés, hay inevitablemente que

preguntarse: ¿qué roles debe jugar el Estado reformado? ¿qué transformaciones implica ello en el actual? ¿qué estrategia resulta la más adecuada para priorizar, seleccionar y secuenciar las reformas y para garantizarles el apoyo de una coalición suficiente? La Reforma del Estado tampoco es un tema nuevo. Al menos en su componente de reforma administrativa ya lleva casi cuarenta años en la agenda de los gobiernos de la región y de las agencias de cooperación técnica. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?

Lecciones Aprendidas Reforma del Estado y Gobernabilidad

7. Tras cuatro décadas de reformas administrativas las sombras cosechadas ahogan las escasas luces brillantes duraderas. La reforma administrativa fué un auténtico movimiento internacional. Su frustración general se expresa hoy en el abandono decidido del eslogan y la huida, no siempre acompañada de contenidos renovados, a las políticas públicas, la gerencia pública, la modernización administrativa, el management del sector público y, últimamente, la "governance". Pero, como dice el refrán castellano, "el hábito no hace al monje", por lo que el batiburrillo de nuevas expresiones bien podría seguir ocultando las viejas prácticas fracasadas. Para conjurar este riesgo necesitamos saber por qué fracasó la reforma administrativa.

8. Afortunadamente no son diagnósticos lo que falta (Dror, Kliksberg, Caiden, Pérez Salgado, Flores, Nieto, Prats, etc.). La reforma administrativa fracasó, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político en el que tuviera que desarrollarse. Pero este planteamiento no fué ninguna ingenuidad, sino la consecuencia del paradigma de desarrollo y de la teoría de la eficiencia organizativa prevalentes durante los 50 y los 60.

9. La creencia de que el desarrollo era el derivado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el

planeamiento, respondió a una convicción común a ambos bloques de la guerra fría. Por lo demás, se basaba en la experiencia indudablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y aparentemente exitosa de los países del socialismo real. Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

10. Paralelamente, la teoría organizativa estaba instalada en el paradigma burocrático. La organización burocrática era mayoritariamente visualizada, no como una opción organizativa, sino como "el modelo" de racionalidad organizativa en términos de eficacia y eficiencia. La burocracia servía igualmente para construir el Estado del Bienestar en Occidente y el Socialismo en Oriente. El movimiento internacional de reforma administrativa fué, en síntesis, el intento frustrado de introducir racionalidad burocrática en todo el mundo en desarrollo. El resultado fué que, bajo un barniz burocrático, se desarrollaron profundas buropatologías, que casi nunca habrían permitido a Max Weber reconocer como burocracias las organizaciones públicas latinoamericanas.

11. La burocracia es ciertamente compatible con la democracia y con el autoritarismo político. Pero no puede desplegar plenamente ninguna de sus cualidades y potencialidades, sin una autonomía mínima del Estado frente a los grupos de interés de todo tipo. La falta de tal autonomía ha pervertido casi todas las reformas administrativas en América Latina. Este autor recuerda un espléndido proyecto de implantación del sistema de mérito en el servicio civil de determinado país, comprensivo de la Ley correspondiente, el registro informatizado de personal, la clasificación de cargos y hasta la evaluación del desempeño. El proyecto era excelente en el papel. Fué debidamente bancado. Lástima que no tuviera en cuenta que en el equilibrio político del país buena parte de la nómina de cargos públicos tenía que quedar a disposición discrecional de la oligarquía partidista de turno. ¿Hasta qué punto puede introducirse el principio de mérito, condición necesaria de la burocracia, sin la reforma política del estado patrimonialista?

12. Desde mediados de los 70 el paradigma de desarrollo y el paradigma burocrático entraron en crisis. De pronto se descubre que la política y las políticas importan. Se redescubren las instituciones, el capital social y la cultura cívica como determinantes del marco de incentivos y constricciones de la eficiencia organizativa pública y privada. La teoría organizativa se instala en la contingencia: la eficacia y eficiencia ya no son el producto de "un" modelo racional de organización, sino de la configuración u opción organizativa que resulta más adecuada al tipo de tarea a desarrollar, de entorno, de tecnología o de otros factores.

13. Estos cambios de paradigma son procesos de adaptación intelectual a un mundo que desde mediados de los 70 está viviendo una mutación que no tiene precedentes históricos. El mundo se está haciendo crecientemente global, competitivo e interdependiente, dinámico, complejo y diverso. Los gobernantes quizás estén hoy más preparados que nunca; pero las dificultades de gobernar han aumentado tanto que se ha ampliado la brecha de la gobernabilidad. El dinamismo y la interdependencia aumentan las sorpresas: a pesar del afinamiento de los instrumentos de previsión, casi todo lo importante nos ha tomado por sorpresa, especialmente en Latinoamérica donde nadie previó ni la crisis de la deuda, ni el tequilazo, ni la indudable crisis que se está incubando en medio de tantas contradicciones. La imprevisibilidad del futuro derriba la ilusión del planeamiento. La globalización, aunque está generando algunos signos culturales universales, lo que está produciendo es la ruptura de las pretensiones nacionales de uniformismo cultural. Doquier explotan los grupos y minorías étnicas reivindicando su derecho a la diversidad. Se introduce así el riesgo de fragmentación que sólo puede conjurarse mediante el desarrollo de modelos culturales y políticos articuladores de la diversidad y la complejidad. El mundo de fin de milenio es un vibrante escenario de experimentación social. Las metáforas prevalentes son casi todas postburocráticas: aprendizaje, flexibilidad, eficiencia adaptativa versus asignativa, valores y culturas versus reglamentaciones, responsabilidad por resultados versus control normativo...

14. América Latina corre hoy un riesgo importante en cuanto a la Reforma del Estado. La crítica a la burocracia es hoy prevalente en el mundo angloamericano, que detenta sin duda la hegemonía intelectual. Dicha crítica se ha trasladado demasiado miméticamente a América Latina, como si nuestros países -con la

excepción de Chile y, en algún momento de Uruguay y Costa Rica hubieran dispuesto de verdaderas burocracias. La crítica tiende así a descontextualizarse, confundiendo realidad y tipo-ideal, burocracia y buropatología. Se construye una oposición artificiosa entre administración burocrática y administración gerencial. El riesgo es grande porque el necesario reformismo gerencialista tiende a ignorar aspectos institucionales básicos, normalmente conectados a la burocracia, tales como la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa, la interdicción de la arbitrariedad y la responsabilidad judicial de autoridades y funcionarios... Sin ellos no hay mercados eficientes. Los países desarrollados los dan por supuestos; pero América Latina no puede hacer lo propio: sus jóvenes democracias tienen que **desarrollar a la vez la cultura administrativa gerencial y el estado de derecho.**

15. Frente al alud de modernización administrativa que nos llega **deberíamos, pues, haber aprendido:** que no hay avance administrativo importante sostenible sin cambios en el sistema político; que las tecnologías de gestión no son políticamente neutras; que ya no existe el "one best way", sino que cada contexto nacional o local requiere sus estrategias y soluciones específicas; que la finalidad de las reformas no es sólo mejorar la eficiencia asignativa sino también la eficiencia adaptativa; que ello exige análisis y estrategias integrales, aunque traducidos en medidas de reforma selectivas y bien secuenciadas; que las reformas no pueden ser meramente organizativas, sino también institucionales, ya que su fin último es incrementar el capital social o cultura cívica. Algunas expresiones han tratado de captar la esencia de este aprendizaje: quizás la más conocida sea la de Osborne y Gaebler al señalar que **hoy el problema no consiste en procurar más o menos o mejor gobierno, sino mejor "governance"**. En América Latina, el rechazo creciente de la reforma y hasta de la modernización administrativa y su inclusión en los marcos más amplios de Reforma del Estado o de la Gobernabilidad van en el mismo sentido.

16. Llegados a este punto, **algunas precisiones conceptuales** parecen necesarias. La Reforma del Estado tiende hoy justamente en América Latina a plantearse en términos de Gobernabilidad. Ésta no equivale a estabilidad política. La **gobernabilidad** es la cualidad de determinadas sociedades que les permite enfrentar positivamente sus retos y oportunidades. Sin gobernabilidad no puede haber desarrollo. **La gobernabilidad depende fundamentalmente de la estructura institucional formal**

e informal existente ("governance") y de las capacidades o competencias de los actores de la gobernación ("governing actors"). En español, la palabra "gobernación", una vez desprovista de sus connotaciones autoritarias, designa ambos aspectos, ya que se refiere tanto a las instituciones como a las capacidades.

17. La Reforma del Estado, vista en clave de gobernabilidad, comprende, pues, no sólo la reforma de los roles, el diseño organizativo, el financiamiento, los procedimientos y la responsabilidad de las organizaciones públicas y de sus agentes, sino también la reforma del sistema institucional y de la cultura cívica correspondiente que constituyen el marco de incentivos de aquéllas organizaciones públicas. Progresar en gobernabilidad significa, así, avanzar a la vez en las capacidades y en las instituciones de la gobernación. Dos objetivos éstos tan interconectados como diferentes: las capacidades de gobernación son capacidades organizativas que pueden fortalecerse mediante estrategias de cambio planificado; las instituciones o "governance" son, sin embargo, el resultado del proceso de aprendizaje o evolución social, en el que sin duda podemos y debemos influir, pero sin que podamos dirigirlo planificadamente. Esta distinción entre lo organizativo y lo institucional (Hayek, Popper, North) resulta clave para el establecimiento de estrategias de Reforma del Estado.

Los Roles del Estado en el Nuevo Modelo de Desarrollo

18. La cuestión del rol del estado no debería responderse en abstracto sino en el contexto concreto de las sociedades latinoamericanas actuales. Éstas enfrentan un triple reto de gobernabilidad, que exige una visión sistémica: por un lado, deben construir economías productivas, competitivas y abiertas; por otro, deben hacerlo manteniendo la cohesión social, aliviando la suerte de los más débiles e iniciando un movimiento redistributivo de largo alcance; finalmente, deben hacer todo lo anterior mediante el fortalecimiento de las instituciones, las prácticas y la cultura democráticas.

19. Para definir el rol del estado latinoamericano sólo nos valen parcialmente los manuales de los países desarrollados. Éstos parten de supuestos (existencia de instituciones de mercado, de emprendedores, de estado de derecho, de una burocracia moderna, de altos niveles de servicios públicos, de cultura cívica democrática, de servicios de bienestar social...) que no se corresponden sino parcial y desigualmente con la realidad latinoamericana. Las sociedades desarrolladas tienen, desde luego, sus propios problemas de gobernabilidad. Pero son diferentes. Una estrategia latinoamericana de gobernabilidad debe preguntarse por el rol a desempeñar por el Estado frente al triple reto de gobernabilidad antes descrito. La respuesta no puede ser terminante ni dogmática, desde luego. Pero ha de ser suficientemente precisa para procurar una visión que nos permita después establecer en cada país el inventario de las transformaciones necesarias en el Estado actualmente existente. Con sólo esta intención, tratando de salvar el economicismo de la teoría de los bienes públicos para procurar una visión más integral del rol del Estado, avanzamos las notas siguientes.

20. El Estado latinoamericano deberá, en primer lugar, garantizar la estabilidad macroeconómica. Sin ella no hay credibilidad, ni internacional ni interna, en el mundo actual. Otras contribuciones a este estudio tratan de los contenidos de las políticas macroeconómicas. La nuestra se limitará a enfatizar la necesidad de desarrollar instituciones que añadan transparencia a las mismas y aislen la gestión macroeconómica de las presiones políticas a corto plazo. En tal sentido la regeneración del instrumento presupuestario constituye una prioridad institucional, necesaria para garantizar la disciplina y transparencia fiscal, la cual involucra reformas importantes de los procesos legislativos y ejecutivos, que afectan en último término a los propios equilibrios del sistema político. En el mismo sentido, la creación de Bancos Centrales independientes podría añadir también credibilidad a la política macroeconómica, aunque como muestra la experiencia venezolana, el mantenimiento de la independencia real del Banco Central exige que el Ejecutivo haya asumido la estabilidad macroeconómica como imperativo de alcance materialmente constitucional.

21. Pero la simple estabilidad macroeconómica, aún acompañada de algunas privatizaciones y desregulaciones y de la apertura comercial, no garantiza la eficiencia y competitividad de los mercados. Éstas requieren de un Estado capaz de proveer o

garantizar los marcos institucionales incentivadores de la producción y del intercambio económico competitivos, es decir, las reglas de juego del mercado. De hecho éste es el rol económico fundamental del Estado en el nuevo modelo de desarrollo: hacer viable el mercado mediante la provisión de seguridad jurídica, es decir, mediante la definición y garantía de los derechos de propiedad, del cumplimiento de los contratos y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, todo lo cual no sólo produce una notable disminución de los costes de transacción sino que incentiva además las actividades productivas frente a las especulativas e informales. La provisión de seguridad jurídica implica reformas institucionales y desarrollo de nuevas capacidades tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo y en el Judicial. Implica también el desarrollo de una cultura cívica de confianza, sin la cual la mera coerción estatal resultaría radicalmente insuficiente.

22. Otro rol económico fundamental del Estado, complementario del anterior, consiste en proveer las instituciones de las economías de mercado modernas, que en América Latina, por lo general, son inexistentes o débiles. Nos referimos principalmente a las Autoridades y Agencias Regulatorias y de Supervisión, especialmente en el mercado financiero, de seguros, energía, transporte, telecomunicaciones, y en los ámbitos de protección medioambiental, de protección de la salud de personas, animales y plantas, de defensa de la competencia y de defensa de consumidores y usuarios. El desarrollo de las capacidades para establecer y gestionar imparcialmente todos estos marcos regulatorios es tanto más urgente cuanto más avanza el proceso de privatizaciones, especialmente en el ámbito de los monopolios naturales, y sube inevitablemente el riesgo de abuso por parte de las compañías privadas y de injerencia arbitraria por parte de los poderes públicos. El desarrollo de todas estas capacidades remite principalmente a una reforma fundamental del poder ejecutivo y a la necesidad de un servicio civil competente e imparcial.

23. El reto de una economía productiva exige que el Estado garantice también la provisión de ciertos servicios esenciales. El primero se refiere al derecho a la vida y a la seguridad personal y familiar y se corresponde con los servicios de seguridad y orden público. Pero deben incluirse también la provisión de infraestructuras o capital físico y de educación o capital humano, así como de investigación y desarrollo. Todos estos servicios representan bienes públicos que trascienden

desde luego lo meramente económico. Pero ninguna economía de mercado funcionará si no se asegura su provisión suficiente. La forma en que estos servicios deben ser planificados, programados, proveídos, financiados y supervisados, especialmente en lo referente a la participación del sector privado, plantea **interesantes opciones institucionales y de gestión**, que están en la base de muchos de los programas de modernización administrativa más actuales.

24. Otro rol fundamental del Estado es **el aseguramiento de la cohesión social**, que, a nuestro modo de ver, pasa por reducir la pobreza y luchar contra las desigualdades, y por el respeto y la integración en la sociedad civil de las minorías étnicas. Ni la democracia ni el mercado serán sostenibles con los actuales niveles de pobreza y desigualdad. El modelo de desarrollo anterior fracasó socialmente. A comienzos de los 80 América Latina era la región más desigual del mundo. El nuevo modelo de desarrollo quizás ha evitado el colapso, pero no ha mejorado las cosas. Gracias al crecimiento y a la disminución de la inflación, en los primeros 90, seis países latinoamericanos lograron disminuir sus índices de pobreza; pero ninguno, excepto Uruguay, consiguió mejorar la distribución de la renta. La lucha contra la pobreza exige **programas y políticas de corto plazo dirigidas a elevar los estándares de vida de los más pobres y desamparados**, combatiendo la malnutrición y proveyendo servicios de agua potable y de salud. Pero, a mediano y largo plazo, son **necesarias reformas institucionales que den efectividad y progresividad a los sistemas tributarios, que permitan la reasignación realmente redistributiva del gasto público**, por ejemplo, mejorando decididamente las inversiones en capital humano, especialmente a nivel de enseñanza básica y profesional, y aboliendo gran parte de los subsidios que bajo muy diversas formas había ido introduciendo el estado populista no precisamente a favor de los más necesitados.

25. Todo ello implica profundas reformas en las capacidades y en las instituciones del Estado latinoamericano tradicional. La capacidad de formular políticas sociales apropiadas debe acompañarse de **la capacidad de gerenciar programas sociales contando con el esfuerzo de la comunidad y del sector privado**. La **descentralización se hace inevitable en este sector**. Al mismo tiempo la acción social deberá enmarcarse institucionalmente con la finalidad de reducir la arbitrariedad populista tradicional en el manejo del gasto social. El Estado

latinoamericano deberá avanzar también hacia el Estado Social de Derecho.

26. Otro rol inevitable del Estado consistirá en el fortalecimiento de las instituciones, las capacidades y la cultura cívica democráticas. El riesgo de bloqueo o de regresión democrática existe y sólo puede ser conjurado mediante un esfuerzo de superación permanente. La agenda es muy variada, según los países:

(a) limpiar o legitimar el sistema o el propio proceso electoral frente a riesgos tan diversos como la infiltración del narcotráfico en la financiación del sistema político, la corrupción, la partidocracia, la falta de representación real de sectores sociales significativos, la ingobernabilidad derivada de la falta de apoyo legislativo suficiente...;

(b) mejorar el sistema de partidos políticos tanto a través de la reforma de su marco institucional -principalmente por medio de la reforma electoral y la descentralización- como de la incentivación de procesos de renovación democrática interna, de transparencia y de responsabilidad exterior, y de formación de sus cuadros;

(c) generar espacios de encuentro y diálogo permanente entre los actores políticos relevantes, con la finalidad de favorecer el sentido de pertenencia (aunque conflictiva) a una causa común, con la consiguiente posibilidad de consensos sobre la "Agenda de Estado", tratando de superar las divisiones personales, ideológicas o partidistas irreconciliables;

(d) desarrollar una cultura administrativa que enfatice no sólo la eficacia y la eficiencia, sino también la transparencia, la accesibilidad y la responsabilidad;

(e) favorecer el desarrollo de unos medios de comunicación libres, plurales, competitivos y responsables, así como el de otros actores de la gobernabilidad, complementarios de los partidos políticos en la función de intermediación entre el gobierno y la sociedad civil;

(f) conducir procesos de descentralización política y administrativa, dentro de un marco legal y financiero bien establecido, tendientes a fortalecer la sociedad civil, la cultura democrática y la eficiencia, mediante el fortalecimiento o la emergencia de nuevos actores gubernamentales (las administraciones descentralizadas) que van a mejorar la representatividad, movilizar nuevas energías colectivas y mejorar la responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

27. Hasta aquí hemos expuesto algunos de los grandes roles que el Estado latinoamericano tendrá que jugar en el modelo de desarrollo emergente. Se trata de roles sustantivos. Existe otro rol instrumental consistente en cuidar de los aparatos o la maquinaria del gobierno. Reforma del Estado y Reforma de los Aparatos de Estado son conceptos diferentes, tal como Bresser Pereira ha expuesto reiteradamente. La Reforma de los Aparatos del Estado tiene en la reforma o modernización administrativa su componente fundamental. A través de las políticas nacionales de modernización administrativa los Estados realizan su rol instrumental de asegurar la combinación de recursos financieros, humanos, de autoridad y tecnológicos que resulte más eficiente, transparente, responsable y accesible al ciudadano en la formulación e implementación de las políticas y servicios públicos. La política de modernización administrativa no resulta de la simple agregación de las exigencias administrativas de las políticas sectoriales. Es una política horizontal, dotada de autonomía propia, aunque inseparable en su formulación y evaluación de las exigencias y resultados de las políticas sectoriales.

28. El concepto Estado, tal como lo estamos aquí utilizando, comprende los tres Poderes del Estado e incluye la Oposición política. Ahora bien, el éxito de la gobernación moderna trasciende el simple juego Gobierno-Oposición, ya que involucra un número creciente y crecientemente complejo de Actores. La superación de los retos de la gobernabilidad democrática, económica y social que el Estado latinoamericano tiene planteados es responsabilidad principal de los Gobiernos. Pero no exclusiva. La Oposición política y los demás Actores (medios de comunicación, sindicatos, asociaciones empresariales, grupos de interés, iglesias, etc.) tienen también su responsabilidad. Ya se trate de definir un marco regulatorio, de hacer una carretera, de preservar un bien medioambiental o de prestar un servicio público, el número de actores involucrados será inevitablemente creciente y complejo. Son buenas noticias para la democracia. Pero las capacidades de gobernación deberán crecer. El propio concepto de gobernación evolucionará: consistirá cada vez menos en procurar bienes o servicios específicos y cada vez más en establecer la arquitectura o marco institucional garantizador de la interacción entre Actores que resulte más eficiente para la provisión del bien o servicio. Como gusta decir Metcalfe, la gestión pública actual será cada vez menos organizativa y más interorganizativa. Las pautas de esta interdependencia organizativa serán variables y siempre debatibles (por ejemplo, las respuestas a cómo combinar

en el servicio educativo el rol del Ministerio, de las Autoridades territoriales, de la autonomía de los centros, del sector educativo privado, de los padres, etc., puede dar lugar a modelos muy diversos de interacción entre Actores).

29. Lo que no debemos perder de vista en todo caso es que la justificación última de todos los roles y de la propia Reforma del Estado se encuentra en la creación de valor público, capital social, confianza y cultura cívica (Moore, Hirschman, Ostrom, Putnam). Más allá del valor añadido por cada acción pública a cada individuo o familia, el verdadero valor a producir por la acción pública es el sentido de pertenencia, la convicción cívica de que vale la pena cumplir y mejorar las reglas del juego colectivo, porque éste, siempre defectuoso y perfectible, nos permite una identidad, nos protege ante el infortunio y nos brinda la posibilidad de una vida digna de ser vivida. Es la producción de esta convicción, lo que genera la confianza o capital social que hace previsible conforme al Derecho el comportamiento de los agentes. Es esta cultura cívica la que permite, en definitiva, más allá del ejercicio de la coacción siempre excepcional, el cumplimiento efectivo de las reglas del juego. Y es este valor público, en definitiva, lo que constituye la explicación más convincente del grado de competitividad y desarrollo de los distintos pueblos.

30. En los párrafos anteriores nos hemos referido a los roles del Estado en los términos menos abstractos y más contextualizados que hemos podido. Conocemos el debate de la teoría económica sobre el rol del Estado (Przeworski). Trasladarlo a este trabajo nos parece impropio. Al final, concluimos con Stiglitz defendiendo una posición ecléctica. Tal como este autor señala, cualquiera que sea la posición doctrinaria prevalente sobre la intervención estatal, los Gobiernos intervendrán siempre que los mercados no resulten capaces de satisfacer las necesidades sociales. De lo que se trata es que tal intervención no sea arbitraria y caprichosa. "La misión de los economistas consiste en conocer los límites y de fallos tanto del Estado como del mercado e indicar cuándo y de qué manera se puede intervenir con provecho. Consiste asimismo en ayudar a diseñar instituciones que incentiven intervenciones provechosas y desincentiven las nefastas. En general la historia económica demuestra que las políticas equivocadas fueron más el fruto de un marco institucional dominado por capturadores de renta que del error intelectual."

Globalización
Y
Reforma del Estado

31. Globalización es una expresión poco precisa, aunque significativa. Describe la serie de fuerzas y tendencias que están cambiando nuestro mundo y su orden. La revolución iniciada en las comunicaciones y los transportes es su causa fundamental. Sus consecuencias más importante son: la globalización de los mercados financieros y de la información y, en menor medida, de los de mercancías y servicios; la producción de fuertes dislocaciones en los mercados de trabajo tradicionales y, en general, el debilitamiento del trabajo y de sus organizaciones frente al capital y las suyas; la globalización de la criminalidad y de los riesgos medioambientales, de la salud y de la seguridad; la drástica reducción de los derechos de soberanía de los Estados; la ruptura de la distinción tradicional entre políticas internas y política internacional; la emergencia de otros actores de la gobernación global, tales como los medios de comunicación global, las grandes corporaciones transnacionales, algunos poderes descentralizados y algunas comunidades y grupos de interés del tipo más diverso...

32. Hoy en día los mercados monetarios internacionales comercializan diariamente alrededor de 1.3 trillones de \$US. Esta cifra es unas 10 veces mayor de la necesaria para soportar el comercio corriente de mercancías y servicios, lo que sugiere que el 90 por 100 restante puede contemplarse como actividad de búsqueda de eficiencia en el mercado o lisa y llanamente como especulación monetaria. En cualquier caso, ningún Banco Central, sobre todo en ausencia de acción conjunta, tiene capacidad para influir determinadamente en este mercado.

33. Obviamente la globalización está cambiando el contexto en el que los Estados operan. Está presionando sobre las viejas estructuras de los Estados nacionales y sobre sus formas de hacer e implementar políticas. La reconstrucción del Estado latinoamericano no podrá prescindir de esta dimensión fundamental que impregnará todos sus roles y tareas. La globalización plantea dos desafíos fundamentales a los Estados

latinoamericanos: por un lado, desarrollar las capacidades y las reformas necesarias en los aparatos del Estado; por otro, aprovechar las potencialidades y conjurar los riesgos que la globalización plantea al sistema democrático.

34. La globalización hace, en primer lugar, que todas las políticas internas sean o estén teñidas de internacionalidad. Las Cancillerías pierden su monopolio tradicional sobre la acción exterior del Estado, los Presidentes se involucran crecientemente en política exterior, los Ministros de línea desarrollan sus propias redes internacionales, numerosos agentes descentralizados o no gubernamentales hacen lo propio. En este contexto, se hace necesario replantear el rol, la expertise y la organización de las Cancillerías. El primer riesgo a conjurar es la fragmentación de la acción externa del Estado, dada la inevitabilidad del incremento del número de actores internos participantes en las mismas. Para ello es necesario proceder al mejoramiento de la coordinación interna de la acción exterior. A estos efectos, la experiencia internacional aconseja el establecimiento de mecanismos de coordinación que pueden responder a muy diversos modelos.

35. En términos de Reforma del Estado, lo que se necesita es crear o fortalecer la capacidad central necesaria para gestionar las interconexiones políticas que resultan de la globalización. Entre otras cosas se ha de poder proveer a los responsables de las distintas políticas sectoriales de una percepción fundada de las ramificaciones internas e internacionales de sus decisiones sectoriales. Para ello deberá adoptarse una visión estratégica y a largo plazo de los intereses y prioridades exteriores, centrándose sólo en el seguimiento y apoyo de las políticas directamente referidas a los mismos. El que este rol de coordinación sea jugado por las Cancillerías mediante una red que las vincule con la Presidencia y los Ministerios de Economía, Hacienda y Justicia cuando menos, o, distintamente, sea asumido por una unidad situada en la Presidencia, resulta ya un tema debatible que deberá resolverse pragmáticamente en cada caso. Tampoco aquí hay modelo indiscutible (Washington).

36. La disminución de soberanía que la globalización conlleva puede ser compensada con la oportunidad que la misma abre para influir en los demás países y en el orden global resultante. Pero para llegar a ser más dador que tomador de políticas, además de las ventajas en el punto de partida, hace falta

superar la mera presencia y conseguir representación e involucramiento regular en las deliberaciones internacionales. Pero los Estados (y más cuanto más pequeños) no pueden pretender involucrarse en todo y a la vez. Deberán por ello desarrollar la capacidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas para poder definir las bases de su participación en los foros internacionales y para ayudar a definir los intereses nacionales en relación a determinados eventos internacionales. Cuando no se tiene fuerza suficiente, ganar influencia pasa por la credibilidad internacional y ésta sólo se consigue con consistencia política y coherencia interna.

37. La credibilidad e influencia internacional se acrecienta cuando los demás Estados perciben que un Gobierno sabe lo que dice (aunque no diga todo lo que sabe) y tiene voluntad y autoridad de cumplir lo que promete. La habilidad de un Gobierno para fundamentar sus compromisos en base a un cuerpo de principios y prioridades nacionales puede también ayudar a mejorar su credibilidad internacional y a la construcción de los consensos internos para aplicar los compromisos. Todo ello exige un marco de referencia para la acción exterior que, al menos, defina o garantice: los objetivos de la política y la acción exterior en cada uno de los foros; las competencias y limitaciones de las instituciones y procesos involucrados; los medios a través de los que el Gobierno nacional participará e influirá en las decisiones internacionales; la gestión de las relaciones continuas entre los actores internos clave y en especial del flujo de información y de los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos (especialmente entre los Ministros y la unidad central de coordinación); la consistencia con los objetivos y políticas nacionales afectadas; la compatibilidad constitucional y legal (Jacobs).

38. La globalización mejora también las oportunidades de compartir con los colegas de otros países que están viviendo los mismos problemas. La emergencia progresiva de redes y de organizaciones facilitadoras de las mismas permite multiplicar los contactos, compartir experiencias y fortalecer el proceso de aprendizaje. La globalización significa también que los Gobiernos podrán apoyarse en la experiencia de otros países para formular e implementar sus propias políticas. Esto no tiene nada que ver con copiar o importar. Exige el desarrollo de una capacidad ajena a los servicios civiles tradicionales, la cual, a juicio de algunos autores, constituye un rasgo destacado de la competitividad nacional. Ello nos lleva a una última y obvia exigencia de la globalización: la redefinición

de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridos de los líderes políticos y del servicios civil. Las habilidades lingüísticas, la sensibilidad multicultural, la capacidad de construcción y manejo de redes; la visión y gestión estratégica; la capacidad de negociar, de construir equipos, de gerenciar la tensión y el conflicto, y, quizás sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje, resultan aspectos críticos de la reinención del liderazgo y de la burocracia que requieren nuestro tiempo.

39. La globalización está también produciendo un fuerte impacto en las instituciones y el proceso democrático de todos los Estados. Sus efectos son ambivalentes: viene cargada de oportunidades y de riesgos para la democracia. Piénsese, en primer lugar, en los procesos de integración económica y de liberalización comercial. La negociación de los correspondientes acuerdos internacionales o la posterior gestión de las organizaciones de integración exigen no sólo nuevas capacidades en los Estados, también alteran el equilibrio democrático de éstos mediante un desplazamiento del Poder Legislativo en favor del Ejecutivo y de éste hacia las instituciones de integración, cuyo conocimiento, transparencia, accesibilidad y responsabilidad resulta actualmente menor para la mayoría de los ciudadanos. Surge así el problema del déficit democrático, denunciado en todos los procesos de integración, cuya superación exigirá importantes innovaciones en la gobernabilidad democrática. El déficit de legitimidad democrática se traduce inevitablemente en una pérdida de eficacia de la integración, ya que hará más difícil la aceptación de los compromisos y decisiones internacionales por parte de los grupos de interés amenazados por la integración. Sin embargo, no parece haber vuelta atrás: no aceptar el reto de superar el déficit democrático de la integración y tratar de negociar la inserción internacional desde una posición individual no parece la actitud más conveniente. El caso de la fuerza mostrada por la UE en la negociación de la Ronda Uruguay y de los límites de Chile en la negociación del NAFTA y de su asociación a Mercosur pueden ser significativos a este respecto.

40. La globalización plantea oportunidades y riesgos muy serios para el proceso democrático interno. El número de actores políticos se multiplica; pero los distintos sectores políticos siguen desigualmente representados. La globalización podría acentuar la desigualdad de la representación: aquellos actores

mejor insertados en las redes internacionales y con mayor acceso y capacidad de manejo de la información van a ver fortalecida su representación en todos los niveles de decisión política. Sin una acción compensatoria básica del Estado muchos ciudadanos pueden quedar excluidos, por ejemplo, del acceso a las autopistas de la información y las potencialidades que representan para el fortalecimiento del proceso democrático. En la a veces llamada república o democracia electrónica (en la que el avance tecnológico permite la constitución de grupos de interés, foros deliberativos y procesos de decisión virtuales) la igualdad de derechos políticos de los ciudadanos exige configurar el acceso a las grandes redes electrónicas como un servicio esencial más del que nadie puede quedar privado. Sólo a través de una inevitable acción afirmativa, claramente conectada al replanteamiento de la educación básica, podrá evitarse un nuevo impulso de la desigualdad en los próximos años.

41. Las consideraciones precedentes sonarán a algunos como inquietudes de europeo ajenas a la dureza de las condiciones sociales latinoamericanas. Craso error. América Latina no puede plantearse la superación de sus déficits sociales, económicos y democráticos sino mediante estrategias que tomen en cuenta los retos planteados por la globalización y la revolución tecnológica que la sustenta. Esto no es un lujo de países ricos. Sin incorporar las tecnologías actuales, los países latinoamericanos no accederán nunca al nivel alcanzado por los países desarrollados antes de la aparición de las nuevas tecnologías. El manejo de la globalización ha pasado a ser parte inevitable de la alfabetización actual.

42. La globalización ha reducido la soberanía del Estado y ha producido la emergencia de nuevos actores subestatales; pero no ha reducido en nada la necesidad del Estado para asegurar la gobernabilidad tanto global como interna. Le obliga desde luego a transformar sus aparatos y a desarrollar las competencias de sus funcionarios, incorporando el potencial tecnológico actual. La globalización, finalmente, exige que los Estados latinoamericanos inviertan más en gobernabilidad global. No hacerlo es provincializarse. La gobernabilidad global (governance o instituciones de gobernación sin gobierno) está exigiendo una replanteamiento de la institucionalidad internacional nacida de la Segunda Guerra Mundial. Los Estados latinoamericanos tendrán no sólo que defender sus intereses en los foros internacionales. La superación de sus déficits de desarrollo pasa también por la capacidad para influir en la

elaboración de la nueva institucionalidad internacional: hay que reexaminar las burocracias internacionales existentes para reconvertirlas o sustituirlas por otras. Dejar estos procesos al liderazgo casi exclusivo de los países más desarrollados no parece lo más razonable si se quiere de verdad llegar a superar la brecha del desarrollo (Comission on Global Governance).

La Reforma del Poder Ejecutivo Mejorando las Capacidades de Formulación y Gestión de Políticas

43. La Reforma del Poder Ejecutivo continúa siendo el corazón de la Reforma del Estado. El Poder Ejecutivo comprende la Presidencia, los Ministros y el conjunto inmenso de aparatos administrativos de ellos dependientes, incluido el sector público empresarial. Su reforma, hoy, parece haber superado los esquemas tecnocráticos de la reforma administrativa, presentándose en clave de gobernabilidad, es decir, como un componente más de la adaptación necesaria al nuevo modelo de desarrollo. Por ello la Reforma del Poder Ejecutivo hoy involucra a la vez aspectos políticos, económicos, instrumentales o de gestión e institucionales.

44. Políticamente existe en América Latina un riquísimo debate sobre el régimen político o institucionalidad más conveniente para consolidar la democracia. Se parte de la constatación universal de que en doscientos años hemos aprendido y avanzado muy poco en el diseño de mejores instituciones democráticas que ayuden a superar los problemas de "agencia" (especialmente el riesgo de que políticos y burócratas se desvíen de los intereses generales) (Pzeworski). Pero en particular se discute sobre la pertinencia de transformar los actuales regímenes mayoritariamente presidencialistas en regímenes parlamentarios o semipresidencialistas al menos (Linz y Valenzuela, Sartori). Se trata, en definitiva, de buscar el régimen o arreglo institucional más conveniente para asegurar tanto la representatividad de los Presidentes como el necesario apoyo de los Legislativos. No nos corresponde aquí entrar en esta discusión. Sí señalar que sin representatividad y respaldo legislativo suficiente, la acción presidencial y, por arrastre, de todo el Poder Ejecutivo van a encontrarse con un importante limitante de partida. La cuestión del régimen político no está cerrada en América Latina y va a formar inevitablemente parte

de la Agenda de la Reforma del Estado de muchos países durante los próximos años.

45. En tiempos de cambio del modelo de desarrollo, **la calidad del liderazgo presidencial constituye el determinante fundamental de la calidad del Poder Ejecutivo.** América Latina no superará sus retos de gobernabilidad sino completando el proceso de construcción de un nuevo modelo de desarrollo adaptado a las actuales condiciones de competitividad global. Ello implica nuevas reglas de juego, nuevos actores, nuevos equilibrios de poder y nuevos paradigmas culturales. La construcción del nuevo modelo de desarrollo integra la verdadera Agenda de Estado latinoamericana. Cada Presidente debe saber cuál es la parte de la tarea que corresponde a su mandato. Aquí no valen equívocos: ningún Presidente podrá terminar la tarea total, que por su alcance histórico, ocupará el tiempo de más de una generación; **pero todo buen Presidente sabe perfectamente lo que no puede dejar de hacer durante su mandato.** Es éste conocimiento -que nada tiene que ver con la planificación tradicional- **lo que constituye la base de la conducción estratégica de la acción de gobierno.**

46. La Reforma del Estado latinoamericano exige así el **fortalecimiento de las capacidades de la Presidencia como institución y como organización.** En tal sentido, lo primero es fortalecer la capacidad de manejo de los conflictos político-sociales, ya sea para su resolución ya sea, al menos, para manejarlos en forma tal que no quiebre la institucionalidad o la estabilidad del régimen. Lo segundo es garantizar la coherencia de la acción del Gobierno entre sus distintos componentes y con los actores relevantes de la sociedad civil. Ello presupone la capacidad de producción y de comunicación de una visión o agenda presidencial creíble, soportada en la coherencia del comportamiento y en el debido manejo de la imagen, capaz de movilizar una coalición suficiente de intereses y de opinión (Sulbrandt).

47. Tal como ha insistido Yehezkel Dror, es necesario establecer una **distinción esencial entre las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y sus funciones de orden superior.** Las primeras son cuantitativamente más numerosas y constituyen el objeto de las políticas de modernización administrativa; pero las segundas son las más importantes, pues a ellas pertenecen todas las relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en

esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico. Todas las políticas conducentes a la construcción del nuevo modelo y las nuevas capacidades de desarrollo pertenecen claramente a las funciones de orden superior y son responsabilidad, en último término, de la autoridad presidencial. Fortalecer la capacidad para formular e implementar tales políticas resultará crítico para el futuro de las sociedades latinoamericanas.

48. Para lograr estos objetivos es necesario trascender las nociones convencionales de "eficiencia" y "eficacia" (no obstante su importancia) y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir en el futuro en la dirección deseada. Este es el principal objetivo de la mejora de las políticas públicas. Ésta es la justificación también del movimiento internacional observable por lograr un gobierno más compacto, que concentre sus esfuerzos en las funciones básicas de orden superior y traslade a otras estructuras (agencias independientes, sector privado, administraciones descentralizadas) las tareas de servicio, de ejecución y de gestión.

49. Para mejorar drásticamente la capacidad de toma de decisiones críticas en materia de desarrollo podemos partir de un modelo de formulación de políticas que tome en cuenta los aspectos siguientes:

(a) las políticas deben enmarcarse en una estrategia nacional de superación de la "brecha de desarrollo", pero deben responder a la vez a una visión realista; el objetivo es vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas con la finalidad de suscitar credibilidad y movilización de apoyo; esto exige la difícil combinación de un conocimiento muy preciso de la realidad sobre la que se opera y a la vez de los procesos históricos profundos que han producido el auge y decadencia de las naciones;

(b) las políticas deben responder a una priorización de las cuestiones críticas, salvando el riesgo de desviación a lo urgente; a su vez, es necesario introducir "creatividad" en el planteamiento de las opciones políticas, habida cuenta de que las exigencias del presente y del futuro se alejan cada vez más de las pautas y opciones exitosas en el pasado;

(c) la formulación de políticas desde una visión de largo plazo ha de incorporar el dato ineludible de la incertidumbre;

ésta hace que todas las decisiones no dejen de ser sino apuestas imprecisas con la historia, por lo que la formulación requiere de gran sutileza con la finalidad de obtener ventajas y de disminuir los riesgos ante los comportamientos inesperados;

(d) la formulación ha de responder a **un enfoque de sistemas**, a una visión integrada que atienda a la interacción entre las distintas decisiones sectoriales; la cohesión se intenta con equipos de personal con cometido de integración, tales como las oficinas presupuestarias y diversos mecanismos de coordinación; la experiencia demuestra, sin embargo, que la visión integral resulta muy difícil, lo que abunda en la necesidad de adoptar un enfoque amplio de sistemas, a fin de que las decisiones puedan tener en cuenta las interacciones y las repercusiones amplias y de que se puedan agrupar varias decisiones con el propósito de conseguir efectos sinérgicos;

(e) las políticas deben responder a **un razonamiento moral y a la afirmación de valores**, con la finalidad de incrementar el nivel de compromiso y de cultura cívica;

(f) una formulación de políticas de calidad debe **tener cabalmente en cuenta los recursos en sentido amplio**, comprensivos tanto de los recursos económicos como de los recursos políticos, morales y cívicos, actuales y de futuro, lo que implica mejorar la capacidad para efectuar cálculos de costos de las políticas y de establecer presupuestos al respecto;

(g) la formulación de políticas, especialmente en los países inmersos en grandes procesos de autotransformación, debe **tomar como objetivo prioritario las instituciones y su evolución**, incluidas las estructuras, los procesos, el personal, los sistemas de incentivos, el medio cultural, etc. El derecho reviste, en este sentido, particular interés debido a su doble función de marco constrictivo de las políticas y de principal instrumento de las mismas;

(h) el éxito de la formulación de políticas depende en gran medida de **la participación intelectual de toda la sociedad** sobre una base pluralista; esto responde no sólo a una exigencia moral; la participación social es también una necesidad funcional de la formulación de políticas, porque la creatividad es un proceso difuso al que la atmósfera gubernamental no le resulta propicia;

(i) en entornos turbulentos como los actuales, la formulación de políticas debe **atender a la gestión de las crisis**; éstas abren la oportunidad de poner en práctica lo que en circunstancias normales resultaría imposible; por lo que uno de los objetivos de la formulación de políticas ha de consistir en mejorar la adopción de decisiones relacionadas con las crisis, contando siempre con la inevitable improvisación, pero tratando de detectar las esferas más propensas a la crisis y mejorando la capacidad de las instituciones y el personal encargados de la gestión de las mismas;

(j) un modelo de formulación de políticas debe concluir con el reconocimiento de la necesidad de **organizar un aprendizaje constante**; para ello es indispensable **evaluar sistemáticamente los resultados de las grandes políticas**; a estos efectos no siempre valen los indicadores de resultados; cuando se están evaluando políticas complejas de amplio alcance los resultados pueden no ser indicadores fiables de la calidad de las políticas; la evaluación puede avanzar entonces mediante un examen crítico de las hipótesis y los procesos que dieron lugar a las políticas.

50. Del modelo que acaba de evocarse se desprenden una serie de **recomendaciones** claras y específicas. La primera y más importante es la necesidad de avanzar en la profesionalización de la formulación de políticas. Las competencias requeridas para la formulación de políticas de calidad exige la formación de profesionales avanzados en análisis de políticas. Ello plantea la necesidad de fortalecer y extender los centros de investigación y formación en políticas públicas, los cuales, desde su independencia, deben cumplir la doble función de producir conocimiento válido para la acción de gobierno y de alimentar el debate, aprendizaje y participación social (además de contribuir a la formación de los profesionales futuros y de los cuadros actuales). Plantea también la necesidad de construir en las Presidencias y en algunos Ministerios unidades de análisis de políticas, a cargo de profesionales que merezcan la confianza de los políticos y conozcan las realidades de la política, pero que actúen desde su responsabilidad exclusivamente técnica. Dichos Centros y Unidades pueden constituirse en redes que colaboran y compiten, contribuyendo con ello al proceso general de aprendizaje social.

51. Un caso especial de formulación de políticas públicas es el relativo a las "**regulaciones**". Existe un amplio acuerdo en que la capacidad de producción y de supervisión de buenas

regulaciones es una de las falencias más notables del Estado latinoamericano frente a los retos del nuevo modelo de desarrollo. La teoría económica actual señala muchos casos en que la buena regulación puede producir resultados superiores a la ausencia de regulación. Pero la mala regulación también podría empeorar las cosas. El problema es, entonces, doble: por un lado se trata de capacitar al Estado para que, en los casos técnicamente fundados, produzca y supervise "buenas" regulaciones; por otro, se trata de asegurar que los agentes del Estado -políticos y funcionarios- además de capaces actuarán en defensa del interés público.

52. Conforme a la teoría regulatoria comunmente aceptada (Baron, Laffont y Tirol) **para que la intervención estatal sea superior a la no intervención es necesario** que los agentes estatales posean un conocimiento suficiente del mercado a regular como para organizar el "trade off" más conveniente entre las empresas y los consumidores. Ello implicará en muchas ocasiones la autoridad legal necesaria para fijar precios o para conceder subvenciones. Además, será necesario que una vez establecido un equilibrio de intereses adecuado, la institucionalidad vigente garantice el mantenimiento duradero de los compromisos. Cualquier fallo en estas tres exigencias puede determinar que el resultado de la regulación empeore el que se derivaría de la no regulación. Ahora bien, que se tenga la capacidad para regular y supervisar adecuadamente, no garantiza que la buena regulación se produzca. El comportamiento oportunista de políticos, funcionarios, empresas o grupos específicos de consumidores puede conducir a regulaciones "malas". Para conjurar este riesgo no tenemos otros medios que el rediseño de las instituciones de relación entre los ciudadanos, los políticos y los burócratas o funcionarios profesionales. Éste ha sido uno de los principales objetivos de **las políticas de modernización administrativa** en experimentación desde los años 80 en los principales países avanzados.

53. Los países latinoamericanos se encuentran en una **posición paradójica ante la modernización administrativa**. Por un lado, tienen que construir un verdadero Servicio Civil de base meritocrática y superar el riesgo del comportamiento arbitrario de las autoridades administrativas mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho. Por otro, deben tomar en cuenta la experiencia de los países desarrollados y no repetir el modelo de gestión burocrática. El reto es colosal, pero no imposible tal como está demostrando la evolución chilena. **La reordenación**

del Servicio Civil, y muy prioritariamente del que ha de soportar las funciones estatales de orden superior, es tarea imprescindible y de toda urgencia. La exposición de los criterios a que debería responder tal ordenación excede el ámbito de este trabajo, aunque debe advertirse que implican un importante grado de creatividad e innovación (Perez).

54. América Latina también debe involucrarse, desde su especificidad, en el movimiento internacional de **transformación de la gestión pública burocrática en una gestión pública gerencial**. El movimiento está orientado no sólo por los valores gerencialistas de eficacia y eficiencia, sino por otros más sólidos y orientadores como son los de transparencia y accesibilidad de los procesos de decisión y de asignación de recursos, y por los valores-clave de la rendición de cuentas y de la responsabilidad. El movimiento ha producido una inmensa literatura entre la que se encuentra alguna pieza de calidad (Olsen, March, Peters y Savoie, Tomasini, Bresser, Kettl) dentro de un océano dominado por la apologética y el mercadeo.

55. **Las propuestas más positivas del movimiento consisten en:** podar el Estado mediante privatizaciones o, al menos, la "corporatización" del sector público empresarial; mejoramiento de los sistemas de presupuestación y de contabilidad como soportes indispensables de las políticas de eficiencia; determinación de objetivos y medición de resultados como soporte de políticas de eficacia; reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los administradores y paso de un sistema de responsabilidad normativa a un sistema de responsabilidad por resultados; concentración de los Ministros en las funciones estratégicas y transferencia de las funciones de provisión de bienes y de servicios a "agencias" sujetos a contratos de gestión con los respectivos Ministerios; orientación al cliente y uso intensivo de las técnicas de mercadeo público; subcontratación y establecimiento de mercados internos o de causimercados siempre que resulte posible; establecimiento de técnicas de retribución por desempeño...

56. El paso de una administración burocrática a una administración gerencial plantea desafíos inmensos. La clave de dicha transformación estriba en la "responsabilización" no sólo por el cumplimiento de las reglas sino por la obtención de los resultados. Pero los sistemas y **las técnicas de medición de resultados plantean exigencias que no son fáciles de colmar**. En Estados Unidos la Ley que implantó en 1993 un vigoroso programa

de medición de resultados en todas las Agencias del Gobierno Federal, está produciendo importantes beneficios, aunque también levantando **nuevos e imprevistos problemas**. Entre ellos, los procedentes de públicos con perspectivas diferentes, de falta de claridad en la definición de las misiones y los objetivos, de la formulación de metas múltiples y contradictorias, de la diferente información requerida para la evaluación y para el monitoreo, de la falta de consideración de todos los resultados e impactos realmente producidos, de la dificultad de medir la satisfacción de los clientes en mercados regulados... Se llega incluso a la conclusión paradójica de que los sistemas de medición de resultados pueden desinformar tanto o más que informar cuando los usuarios de tales sistemas no son conscientes de sus sutiles limitaciones.

57. Avanzar hacia una administración gerencial, en la que los resultados debidamente medidos actúen como incentivo eficaz, plantea ir **creando los marcos institucionales y las condiciones organizativas que hagan viables los sistemas de medición**. No es sencillo y va a tomar su tiempo. Baste con considerar **nos las exigencias planteadas por un sistema de medición de desempeño fiable** (Kravshuc y Shack):

(a) una comprensión clara de los objetivos de cada programa o del sistema o del sistema multiprogramas de que se trate; esto significa partir del conocimiento de la misión y las estrategias organizacionales, de las que fluirán los objetivos principales y secundarios; sólo sobre esta base pueden desarrollarse los estándares y medidas específicas para el reconocimiento y la interpretación de resultados;

(b) desarrollar una estrategia explícita de medición que incluya las categorías específicas a medir (insumos, productos, resultados, etc.), las mediciones específicas dentro de cada categoría, los datos a considerar, el procedimiento de recolección, archivo y acceso a los datos, el sistema de producción de informes y la especificación del entorno tecnológico; todo lo cual se orienta a construir un sistema que permita indicadores fundados sobre la eficacia y la eficiencia de los programas;

(c) implicar realmente -y no consultar meramente- a los clientes y usuarios clave en la fase de diseño y desarrollo del sistema de medición, tomando todos conciencia de las potencialidades y limitaciones del sistema que se acabe estableciendo; este esfuerzo, aunque arduo y costoso, resulta

necesario para asegurar la credibilidad del sistema y para evitar futuros malentendidos en su aplicación;

(d) racionalizar la estructura de los programas, pues no hay medición sensata cuando la estructura de los programas no es racional; ello implica revisar principalmente las situaciones de "embrollo" programático, en las que la mezcla o confusión de programas y de objetivos estratégicos carece de fundamento; el desarrollo de sistemas de medición ofrece así la oportunidad de resolver no pocas inconsistencia estructurales;

(e) deben desarrollarse series múltiples de mediciones cuando existen usuarios clave con intereses y necesidades diversas de información sobre el desempeño. El desempeño de muchos programas estará sometido a interpretaciones diversas y a veces conflictivas. Los diseñadores deben considerar este dato como parte ineludible del proceso político democrático, por lo que deberán incorporar las necesidades de información de todos los usuarios clave, evitando sesgar el proceso de aprendizaje organizacional;

(f) al diseñar el sistema de medición deben considerarse las necesidades, aspiraciones y criterios de satisfacción de los clientes; tal consideración debe estar presente tanto en la fase de fijación de objetivos como en el determinación de mediciones; se trata, en definitiva, de evitar el hiato entre la satisfacción de los administradores y la satisfacción de los clientes por el mismo programa;

(g) todo diseño enfrentará el dilema entre completud y adaptabilidad; una falta de información puede no permitir realizar inferencias fundadas acerca del desempeño; pero un exceso de información puede introducir sobrecargas inmanejables y un exceso de rigidez en el sistema; los criterios prevalentes deben ser la suficiencia y la flexibilidad; de hecho todo sistema debe incorporar un grado mínima de flexibilidad, pues debe ser capaz de ser adaptado cada vez que se modifiquen los supuestos del programa de que se trate o cada vez que la evaluación o la experiencia revelen inconsistencias en el sistema vigente.

58. Los especialistas en sistemas de medición del desempeño acaban siempre advirtiendo que **las mediciones no pueden utilizarse nunca como substitutos ni del conocimiento experto ni del procedente de la gestión directa de los programas**. El proceso de aprendizaje organizacional no puede depender exclusivamente de "indicadores". Todos los usuarios deben

reconocer el potencial y los límites de estos sistemas y desarrollar fuentes adicionales de información sobre el desempeño. Especialmente en programas amplios, complejos y diversos, los sistemas de medición del desempeño pueden actuar, a lo más, como complementos del juicio experto procedente de la experiencia directa. No debe olvidarse que es en esta expertise y en el compromiso ético con los intereses generales donde reside la clave del aprendizaje, la adaptación y la mejora permanente de los programas y servicios públicos (Kliksberg).

59. América Latina tendrá que incluir las políticas de modernización administrativa entre la nueva generación de políticas del desarrollo. Al hacerlo va a enfrentar un dilema inevitable: las exigencias de una administración gerencial van a empujar hacia la introducción de rendición de cuentas por resultados; pero la dificultad y el coste de construcción de estos sistemas va a hacer que en muchos casos la organización administrativa razonable se base principalmente en sistemas de conformidad con las normas y con una deontología profesional exigente, es decir, en una burocracia reinventada. Al fin y al cabo, éste el sistema prevalente para la organización del Servicio Civil afectado a las funciones superiores del Estado en países como Japón, Alemania o Israel, que han escapado de la presión ideológica angloamericana y parece que no mal del todo. Vamos sin duda a vivir una paradoja: la marcha hacia la administración gerencial es ineludible; la reinención de la burocracia también.

REFERENCIAS

BARON, D.T., "The Economics and Politics of Regulation: perspectives, agenda and approaches", en BANKS and HANUSHEK (eds.), Modern Political Economy, Cambridge, 1995, Cambridge University Press.

BRESSER PEREIRA, L.C., "Da Administraçao Pública Burocrática à Gerencial", en A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, paper presentado al Seminario Internacional organizado en Brasilia, 16-17 mayo 1996, Ministerio de Administración Federación y Reforma del Estado, MARE.

BURKI y EDWARDS, The Mexican Crisis of 1994 and the Future of Latin American Reforms, 1995, Servidor del Banco Mundial en Internet.

CAIDEN, G.E., Administrative Reform Comes of Age, 1991, Berlin, New York, de Gruyter.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, Our Global Neighbourhood, Oxford University Press, 1995, existe versión en español publicada por Alianza Editorial, Madrid, 1995.

DROR, Y., Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas, documento presentado a la 12 reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas sobre Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.

DROR, Y., La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma, Barcelona, Círculo de Lectores, 1994.

FEREZ y PRATS (eds.), Reinventando la Burocracia: Burocracia y Gobernabilidad al Final del Milenio, obra en preparación, a aparecer en enero de 1997, Tirant lo Blanc, Valencia, España.

FLORES, G. y NEF, J., Administración Pública. Perspectivas Críticas, ICAP, San José de Costa Rica, 1984.

HAYEK, F., Law, Legislation and Liberty, Routledge and Kegan Paul, London, 1973.

HIRSCHMAN, A.O., Rival Views of Market Society, 1992, Cambridge MA, Harvar University Press.

JACOBS, S., "Regulatory Co-operation for an Interdependent World: Issues for Governments", en Regulatory Co-operation for an Interdependent World, OCDE, Paris, 1994.

JARQUIN, E., El BID ante la Reforma del Estado, paper presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, MARE, Brasilia, mayo 1996.

KETTL, D., The Global Revolution. Reforming Government Sector Management, paper presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, Brasilia, mayo 1996, MARE.

KLIKSBERG, B., "El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio: una Agenda Estratégica para la Discusión", en Reforma y Democracia, Clad, núm. 2, julio 1994.

KRAVCHUK y SHACK, "Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Result Act of 1993", en Public Administration, july-agust 1996, volume 46, number 4.

LAFFONT, J.J. y TIROL, J., A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, MA, 1994, MIT.

LINZ, J.J. y VALENZUELA, A., The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, Baltimore, 1994, The John Hopkins Press.

MARCH, J.G. y OLSEN, J.P., Democratic Governance, The Free Press, New York, 1995.

METCALFE, L., "Public Management: From Imitation to Innovation", en KOIMANN, J. (ed.), Modern Governance, Sage, London, 1993.

MOORE, M., Creating Public Value, Michigan University Press, Michigan, 1995.

NAIM, M., Latin America: Post-Adjustement Blues, en Servidor del Banco Mundial en Internet.

NORTH, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge MA, Cambridge University Press, 1991.

OSTROM, E., GARDNER, R. y WALKER, J., Rules, Games and Common-Pool Resources, The University of Michigan Press, 1994.

POPPER, K., La Sociedad Abierta y sus Enemigos, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1982.

PRZEWORSKI, A., On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective, paper presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, Brasilia, mayo 1996, MARE.

PUTNAM, R., Making Democracy Work, Princeton, Princeton University Press, 1992.

SARTORI, G., La Democracia después del Comunismo, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

STIGLITZ, J.E., El Papel Económico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

SULBRANDT, "Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la Presidencia Autocrática a la Democrática", en Reforma y Democracia, núm. 2, Caracas, 1994.

TOMASINI, La Reforma del Estado y las Políticas Públicas, Centro de Análisis de las Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1994.

WASHINGTON, S., Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments, OCDE, Paris, 1996.