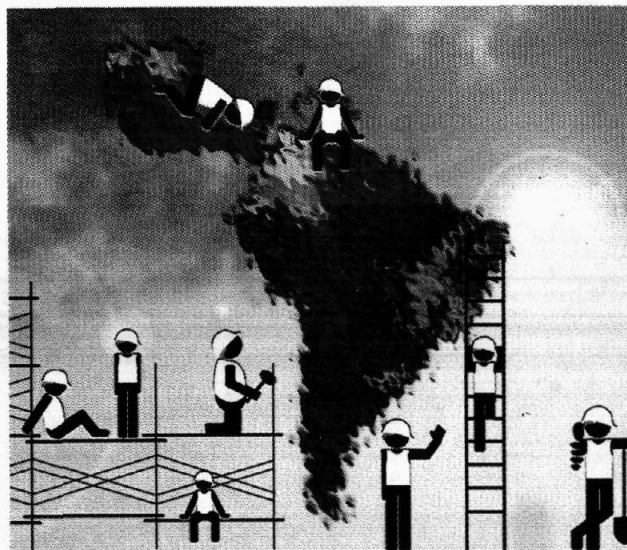


Reforma y modernización del Estado

Experiencias y desafío

LUCIANO TOMASSINI / MARIANELA ARMIJO



SOCIEDAD, ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIANO TOMASSINI

Estudia Derecho en la Universidad de Chile y Ciencia Política en la Universidad de Georgetown y en el London School of Economics and Political Science. Fue asesor del primer presidente del BID, Felipe Herrera, y ha sido consultor externo del actual, Enrique V. Iglesias. Ha sido profesor de las Universidades de El Salvador y Belgrano, Buenos Aires; profesor visitante de diversas universidades europeas y latinoamericanas, y es profesor titular de la Universidad de Chile. Ha escrito quince libros sobre desarrollo, relaciones internacionales, política y gobierno.

MARIANELA ARMIJO

Es graduada en Ingeniería Comercial en la Universidad de Chile y estudió el Doctorado en Economía de la Universidad de Barcelona. Hizo el postgrado en Políticas Públicas del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES). Ha sido asesora del Proyecto de Modernización del Estado del Gobierno de Chile y, posteriormente, consultora en estos mismos temas en varios gobiernos latinoamericanos. También ha sido profesora del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Actualmente es Coordinadora del Sistema de Información de Experiencias de Modernización de la Gestión Pública, que cuenta con el apoyo del Gobierno.



INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
UNIVERSIDAD DE CHILE

Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos

Luciano Tomassini - Marianela Armijo



INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
UNIVERSIDAD DE CHILE

Reforma y modernización del estado: Experiencias y desafíos [texto impreso] / Editado por Luciano Tomassani ; Editado por Marianela Armijo . — 1ª ed. — Santiago: LOM Ediciones, 2002.
480 p.: 16x21 cm.- (Colección Sociedad, Estado y Políticas Públicas)

R.P.I: 128.604
ISBN : 956-282-499-3

1. Modernización - Chile. 2. Chile - Política y Gobierno.
I. Título. II. Serie. III Tomassani, Luciano, ed.
IV. Armijo, Marianela, ed.

Dewey : 321.01 — cdd 21
Cutter : R3327 — v1.10.6

Fuente: Agencia Catalográfica Chilena

© LOM Ediciones
© Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile
Primera edición, noviembre de 2002
I.S.B.N: 956-282-499-3

Registro de Propiedad Intelectual N°: 128.604

Diseño, Composición y Diagramación:
Editorial LOM. Concha y Toro 23, Santiago
Fono: (56-2) 688 52 73 Fax: (56-2) 696 63 88

Impreso en los talleres de LOM
Maturana 9, Santiago
Fono: (56-2) 672 22 36 Fax: (56-2) 673 09 15
web: www.lom.cl
e-mail: lom@lom.cl

En Buenos Aires Editores Independientes (EDIN)
Baldomero Fernández Moreno 1217
Fono: 5411-44322840
editoresindependientes@hotmail.com

Impreso en Santiago de Chile.

Este libro es la síntesis de un conjunto de estudios realizados como parte de una investigación ejecutada conjuntamente por el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que contribuyó intelectual y financieramente a este proyecto. Los autores del libro desempeñaron, durante la ejecución del proyecto, el papel de Coordinador y de Consultora Principal de éste, respectivamente. Dicho proyecto fue concebido y diseñado durante un lapso relativamente largo de tiempo, antes de su comienzo, a través de la colaboración entre directivos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Coordinador de aquél. Para realizar estos estudios se requirió la contribución de una docena de consultores latinoamericanos del más alto nivel posible. Sus investigaciones se realizaron estrictamente de acuerdo con las pautas del proyecto original. Este estudio se benefició de la valiosa contribución de un Comité Asesor integrado por Nuria Cunill Grau, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), de Eglé Iturbe de Blanco, en representación del Banco Interamericano de Desarrollo y por los ejecutivos del proyecto, el cual contó permanentemente con la inspiración y apoyo del Director de la Unidad de Modernización y de la Sociedad Civil del BID, Edmundo Jarquín. La investigación contó con la permanente colaboración de Héctor Oyarce, que era asesor del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado de Chile, y hoy es experto del BID. El resultado de esta labor se volcó en alrededor de quince informes que constituyeron un material de más de tres mil carillas. De acuerdo con el convenio celebrado con el BID, este material debía traducirse en un texto de un tamaño susceptible de publicarse en forma de libro, para lo cual fue necesario sintetizarlo. Los nombres que figuran bajo el título de cada capítulo son los de los consultores e investigadores que redactaron los informes que les sirvieron de base. Naturalmente, la síntesis publicada en cada una de esos capítulos no puede dar cuenta de la amplitud y riqueza de los informes originales, limitación acerca de la cual los autores de este volumen ya han pedido excusas a los responsables de aquellos informes.

Este libro contiene la síntesis de los estudios realizados dentro del marco de un proyecto del BID, titulado Modernización del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos, que fue desarrollado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Se documentan y analizan aquí los procesos de modernización llevados a cabo por cuatro países de América Latina en alrededor de ocho áreas diferentes del quehacer del Estado. El propósito fundamental de este proyecto fue el de extraer de esas experiencias lecciones que permitieran avanzar hacia la construcción de un marco de referencia general que contribuyera al diseño, ejecución y comparación de estos procesos en los distintos países de la región.

La teoría ortodoxa del desarrollo incorporó tarde dentro de sus preocupaciones los aspectos institucionales de este proceso y, en particular, el papel que en la actualidad juega en éste el Estado. La corriente tradicional del pensamiento económico no solo siempre asignó un papel central al mercado en el proceso de crecimiento, sino que a partir de los años ochenta debió proponer políticas alternativas a la presencia de un Estado grande, planificador y promotor del desarrollo económico, así como proveedor de los servicios sociales, lo que en algunos casos se entendió como abogar por un Estado mínimo. Andando el tiempo, tanto la experiencia de los países en desarrollo, como la de los organismos financieros internacionales y la de los propios autores del llamado consenso de Washington, se dieron cuenta que en la actual etapa el Estado debía desempeñar un papel, si bien muy diferente, no menos crucial que en el pasado. El desafío consistía, pues, en determinar correctamente cuál debía ser esa diferencia y en emprender los procesos de reforma del Estado que ella hiciera necesarios.

La posibilidad de impulsar una política de préstamos y de cooperación técnica para apoyar los procesos de reforma del Estado, así como también su contrapartida, el fortalecimiento de la sociedad civil, dio lugar al interior del BID a reflexiones y debates. Desde que abrimos esa posibilidad, hace menos de diez años, una proporción creciente de las demandas formuladas por nuestros países prestatarios ha ido incidiendo en proyectos relacionados con el mejoramiento del sector público y la promoción de la sociedad civil. Como ocurre cada vez que se aborda un nuevo desafío, comenzamos a atender las demandas señaladas con conocimientos relativamente escasos, y sin grandes posibilidades de efectuar comparaciones entre ellas para identificar las mejores prácticas surgidas de esos procesos. Hemos acumulado hoy más experiencias "haciendo camino al andar". La síntesis que entrega este libro representa uno de los pocos estudios objetivos y de conjunto acerca de las experiencias y lecciones dejadas por estos procesos en algunos países latinoamericanos. El BID se siente

satisfecho de haber impulsado este proyecto y espera que sus resultados promuevan el intercambio de ideas entre las distintas agencias gubernamentales y no gubernamentales involucradas en esos procesos así como también para contribuir al mejor diseño de los mismos.

ENRIQUE V. IGLESIAS
Presidente del BID

Introducción

Luciano Tomassini

Este libro representa la síntesis de los estudios e informes realizados por un conjunto de consultores que trabajó en el proyecto titulado *La Modernización del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos*, ejecutado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP) de la Universidad de Chile, con la colaboración intelectual y financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La estructura del libro responde exactamente al plan de trabajo previsto en el proyecto mencionado. Sin embargo, sus distintos capítulos son una síntesis efectuada por los coordinadores del proyecto, quienes editaron los distintos informes en que se tradujeron los estudios respectivos, los cuales se encuentran disponibles en el centro de documentación y en la página web de este proyecto. En verdad, la riqueza del proyecto se encuentra en esos informes y no en esta síntesis, que debió reducir unas tres mil carillas a quinientas para poder publicarlas en un libro.

El proyecto tenía por objeto, fundamentalmente, desarrollar un marco de referencia general que ayudara a los gobiernos, expertos y académicos en el análisis, diseño e implementación de proyectos de reforma y modernización del Estado en América Latina. Los estudios de casos que se hicieron, de acuerdo con el plan original, tenían la función de permitir la revisión y el perfeccionamiento de esa metodología. De hecho, contienen una riqueza mucho mayor de aportes que la metodología misma, y que la contribución que inicialmente se esperaba de ellos. El marco de referencia que diseñamos al comienzo, y que fue revisado a la luz de los hallazgos de los estudios realizados, es extremadamente general y de hecho es obvio. Sin embargo, también se pudo apreciar que, en la práctica, por regla general los proyectos globales o parciales de modernización del Estado emprendidos por los gobiernos de la región en los últimos años han carecido de él, por evidente y simple que éste sea. También se pudo advertir que los agentes involucrados en estos procesos presumen que ellos podrían llevarse a cabo desde una variedad de enfoques diferentes, sin tener suficientemente claro cuáles son esos enfoques, y a qué realidades y objetivos responde cada uno.

Esta introducción constituye la única parte de este libro que no está directamente relacionada con los procesos específicos acerca de los cuales éste pretende dar cuenta. En ella procuramos tomar distancia de los hallazgos teóricos y empíricos a que condujo este conjunto de estudios, de su riqueza y de sus limitaciones, para enmarcarlos dentro de una reflexión más general acerca del sentido que tienen los procesos de reforma del Estado que están emprendiendo los gobiernos de la región en el contexto del mundo de hoy. Con todo, esta interpretación tentativa acerca del sentido que podrían tener dichos procesos se basa fuertemente en los hallazgos aportados por estos estudios.

1. Un contrapunto histórico

La historia moderna ha girado en torno al desplazamiento de las fronteras que delimitan las esferas del Estado, la sociedad y el mercado. Ninguna de estas tres esferas es una entequeia, una idea absolutamente necesaria, que debe concretarse una y otra vez de distintos modos en el tiempo. Las tres fueron un resultado histórico: un producto de los tiempos modernos. La sociedad feudal tuvo una estructura señorial, jerárquica y rural. La sociedad estaba organizada a lo largo de una cadena de mandos y obediencias, de autoridades y lealtades de carácter personal, en que no había lugar para el concepto abstracto del Estado¹. La economía estaba basada en el precario autoabastecimiento de unas comunidades reunidas en torno a un castillo, un monasterio o una aldea, y solo excepcionalmente surgieron los rudimentos del mercado. El orden señorial asignaba a la gente, por nacimiento, derechos y obligaciones predeterminados, hasta llegar al siervo de la gleba, que solo tenía deberes y ningún derecho. No había sociedad civil en el sentido moderno de este término.

Estas tres instituciones nacieron como consecuencia del surgimiento de unos cuerpos extraños dentro de la estructura medieval: el comercio, la banca, las ciudades, los artistas y la burguesía. El comercio a larga distancia generó las ferias, el mercado y el crédito, y fue protagonizado por una comunidad de hombres libres que se autodenominaron burgueses porque se agruparon en burgos o ciudades donde procuraron autogobernarse, dando así nacimiento al Estado. Aunque en los primeros siglos de la edad moderna triunfaron las monarquías de carácter absoluto, dotadas de amplios territorios, las primeras ciudades-Estado del norte de Italia, Cataluña, Alemania o la costa Hanseática —al igual que la ciudad antigua— continuaron siendo un modelo y una fuente de inspiración para la reflexión política.

La sociedad civil inaugurada en las ciudades comerciales del renacimiento constituyó el terreno en que se dieron las luchas religiosas libradas en nombre de la libertad de conciencia, a que puso término en 1648 la Paz de Westfalia con el triunfo del principio *cujus regio ejus religio*, esto es, con la victoria de la autoridad sobre las libertades de la sociedad civil, la cual quedó subordinada a lo que se denominó el antiguo régimen. La expansión del liberalismo político después de la revolución francesa, el advenimiento gradual de la democracia, la necesidad de promover y profundizar la revolución industrial, la construcción de grandes imperios coloniales y las guerras depositaron en los gobiernos crecientes responsabilidades que, durante la segunda mitad del siglo XIX, dieron origen al Estado grande, planificador, industrial, militar y burocrático que triunfaría en Europa y América del Norte.

Durante todo ese período hubo consenso entre los especialistas y los dirigentes de los distintos países en que la existencia de una necesaria interacción entre el crecimiento económico y la expansión de las demandas sociales exigía asignar al Estado un número creciente de funciones. “En el largo plazo, el desarrollo del Estado de bienestar tiene sus raíces en el

¹ Marc Bloch, en *La Sociedad Feudal: Los Vínculos de Dependencia*, Uteha, 1958.

acelerado crecimiento económico de los países industrializados. Los efectos de este último se expresaron en los cambios demográficos ocurridos durante el siglo XIX. Con la modernización, declinó la tasa de nacimientos, y se expandió la proporción de la población de mayor edad. Ello (junto con la emergencia de nuevas clases sociales) presionó sobre el gasto público. Los programas sociales que se establecieron como consecuencia de lo anterior tendieron a evolucionar constantemente para otorgar mayores beneficios y lograr una cobertura más amplia. El fortalecimiento de las políticas de seguridad social tiene lugar como un complemento natural del crecimiento económico y de sus consecuencias sociales y demográficas, y se ve fortalecido por la interacción entre las percepciones de los dirigentes políticos, la presión popular y las burocracias de los servicios sociales del Estado².

Con el correr de los años se fueron poniendo en evidencia los desequilibrios fiscales y macroeconómicos a que dio lugar el crecimiento del Estado. A comienzos de los años ochenta, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) organizó una conferencia sobre la crisis del Estado de bienestar, en cuyo informe se lee: “Los años 1980 parecen plantear la perspectiva de niveles crónicamente elevados de desempleo, inflación y de desarticulación industrial, que podrían traducirse en una mayor demanda por políticas sociales. Sin embargo, al mismo tiempo, las incertidumbres económicas erosionan el fundamento de las políticas redistributivas. Lo que es más, a las incertidumbres económicas se une el malestar político, expresado en una pérdida generalizada de confianza en la capacidad de los Estados para cumplir con sus metas en lo que se refiere tanto al pleno empleo como a la prestación de servicios sociales. En los países de la OCDE surgen ‘revoluciones tributarias’ y movimientos antiburocráticos, tanto en la izquierda como en la derecha, junto con la emergencia de nuevos valores y aspiraciones sociales que buscan nuevas alternativas a las pautas tradicionales de provisión de servicios sociales por parte de los Estados. Esas dificultades adquieren tal magnitud que no sería exagerado hablar de una crisis a corto plazo del Estado de bienestar³”.

“El intenso énfasis que hoy día se está poniendo en el papel del Estado —señala el Banco Mundial en un informe reciente— nos recuerda una era anterior, cuando el mundo estaba emergiendo de la destrucción de la primera guerra mundial, y gran parte del mundo en desarrollo estaba recién accediendo a su independencia política. Por aquel entonces, el desarrollo parecía un desafío más fácil de enfrentar que ahora, de carácter más bien técnico. Había abundantes asesores para recomendar las políticas que un gobierno capaz debía implementar para construir buenas sociedades. Las políticas de intervención estatal enfatizaban las fallas del mercado y acordaban al Estado un papel central en su corrección. Pero las presunciones institucionales implícitas en esa visión eran, como después comprendimos, tal vez excesivamente simplistas. Se otorgó demasiada permisividad a las políticas diseñadas por

² Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Los Angeles, University of California Press, 1975, Pág. 47.

³ OCDE, *The Welfare State in Crisis*, París, 1981, pág. 17.

los tecnócratas, y los controles que hubieran podido surgir de un sistema de pesos y contrapesos frente a la acción del Estado fueron considerados como un obstáculo. En unos pocos países, las cosas pudieron funcionar como esperaban los tecnócratas, pero en muchos otros casos los resultados fueron por completo diferentes. Los gobiernos se embarcaron en esquemas demasiado ambiciosos y los inversionistas privados, careciendo de confianza en las políticas públicas o en los dirigentes estatales, frenaron sus inversiones. El desarrollo no avanzó y se prolongó la pobreza⁴. Como consecuencia de lo anterior, durante la segunda mitad del siglo XX el campo de acción del Estado, y por ende su tamaño, se expandieron en forma desmesurada. El gasto gubernamental de la totalidad de los países del mundo, como un porcentaje del PIB, entre 1960 y 1995 se expandió de menos del 20% a cerca del 50%. Esa exagerada expansión, y sus consecuencias inflacionarias, fiscales y económicas, expresadas en la pérdida de competitividad de sus sistemas productivos, desencadenó la crisis del Estado de bienestar.

El Estado grande, planificador, interventor y desarrollista surgió más tarde en América Latina, en parte debido al prestigio del Estado de bienestar diseñado en los países industrializados desde fines del siglo XIX, y en parte más importante aun a raíz de la crisis de los años treinta, que derrumbó los mercados internacionales de los productos primarios que exportaban esos países y tornó inviable el modelo de crecimiento hacia afuera en que se habían basado sus economías desde el período colonial. A lo largo de los años treinta, los gobiernos de la región vieron cerrarse los mercados internacionales a sus exportaciones tradicionales y se encontraron, por lo tanto, en la imposibilidad de importar los bienes manufacturados y de capital de los cuales dependía la conservación del nivel de vida de sus estratos superiores y sus incipientes procesos de desarrollo. La creación de Nacional Financiera en México y de la Corporación de Fomento de la Producción en Chile fueron una expresión visible de las políticas de industrialización que surgieron como respuesta al agotamiento del modelo exportador.

Tiempo después estas políticas serían racionalizadas por Don Raúl Prebisch y la CEPAL, quienes señalaron con gran fuerza que la forma de inserción de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo tendía a hacer de ellos exportadores naturales de productos primarios e importadores de los bienes de capital y los productos manufacturados que requerían para proseguir su proceso de desarrollo y poder atender sus crecientes aspiraciones sociales. Al mismo tiempo, pusieron de manifiesto una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio entre ambos grupos de productos, como consecuencia de que el aumento del ingreso en los países industrializados determinaba que proporciones crecientes de éste se gastara en bienes industriales, elevando sus precios y congelando el de las materias primas exportadas por los países latinoamericanos. La forma de alterar la inserción de América Latina en la economía mundial pasaba, pues, por impulsar políticas deliberadas

⁴ BIRE, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, pág. 5.

de industrialización sustitutiva, esto es, orientadas a producir localmente los bienes industriales que antes se importaban. Estas políticas, completamente alejadas de la ortodoxia económica tradicional, implicaban una variedad de instrumentos arancelarios, tributarios, crediticios, cambiarios y fiscales favorables al sector industrial, que fueron aplicados y financiados por el Estado. Los nuevos grupos sociales que generó el proceso industrializador plantearon demandas por desarrollo urbano, educación, salud y seguridad social, que tuvieron que ser atendidas a través de políticas y servicios igualmente organizados y financiados por el Estado.

Después que el Estado de bienestar entrara en crisis en los países industrializados, y éstos se vieran obligados a emprender unas reformas que en los años ochenta fueron lideradas por los gobiernos de Ronald Reagan y de Margaret Thatcher, los países latinoamericanos iniciaron un conjunto de reformas económicas tendientes a garantizar la libre operación del mecanismo del mercado, compendiadas en 1989 en el Consenso de Washington. Por ello puede decirse que las primeras reestructuraciones que experimentó el Estado latinoamericano se orientaron hacia una suerte de reforma de mercado ejecutada a través de un conjunto de medidas fiscales, presupuestarias, impositivas, cambiarias y comerciales que, unidas a un proceso de desregulación y de privatizaciones, procuraron limitar el tamaño del Estado, reducir su intervención en el mercado, flexibilizar la economía y abrirla a los mercados internacionales. Se inicia con ello un ciclo que hizo del mercado no solo el motor fundamental del crecimiento económico, sino también de la salud, la educación y la seguridad social, así como del desarrollo de la infraestructura.

Era plausible, o tal vez inevitable, que reformas tan radicales y de tal magnitud generaran desequilibrios y costos sociales difíciles de anticipar en un comienzo. Esos desequilibrios alentaron una proliferación de demandas provenientes de la sociedad civil para el diseño de políticas públicas que regularan, dentro de márgenes compatibles con el interés común, la actuación de los diversos agentes económicos y sociales a fin de atenuar sus costos. Esto, a su vez, planteó la necesidad de pasar de un gobierno mínimo a un Estado más previsor, regulador y social: más estratégico. A comienzos de los años noventa, el Vicepresidente Dole hizo un llamado a los Estados Unidos a "reinventar el gobierno", el Ministerio del Plan francés formuló un programa de reformas que tituló "por un Estado estratégico, garante de la equidad social"⁵, y el propio Banco Mundial, sede de la teoría ortodoxa del crecimiento económico, comenzó a reconocer que el Estado y el mercado deben ser complementarios.

⁵ *Commissariat General du Plan, Pour un Etat Stratège, Garant de l'Intérêt General, La Documentation Française, Paris, 1993.*

2. El Banco Mundial refleja el cambio

La teoría ortodoxa del desarrollo siempre privilegió el papel del mercado y colocó sobre el Estado el peso de la prueba respecto a la conveniencia o legitimidad de sus intervenciones. De acuerdo con esta visión, el Estado debe intervenir en la producción de bienes o servicios en aquellos casos en que pueda hacerlo mejor y a costo más bajo, en comparación con los demás agentes que operan en el mercado. Esta visión reconoce la existencia de algunas funciones que solo puede cumplir el Estado, como la administración de justicia o la defensa nacional, pero es inevitable que, adoptada sin contrapesos, tenga una mirada restrictiva respecto a esas funciones.

El Banco Mundial fue, naturalmente, el promotor más poderoso de esa visión del desarrollo, desde el momento en que su papel en la reconstrucción de los países devastados por la guerra cedió paso a un rol más activo como organismo de desarrollo, lo cual ocurrió en gran parte como consecuencia del proceso de descolonización y de la emergencia de un conjunto de países que acababan de conquistar su independencia política, pero que se encontraban en las primeras etapas de su proceso de desarrollo económico. Los veinte países latinoamericanos de ese entonces, que concurrieron a la suscripción de la carta de San Francisco, constituían la mayor parte de las naciones independientes en vías de desarrollo, pero habían adoptado una estrategia de crecimiento económico basada en un proceso de industrialización sustitutiva, promovida por el Estado, que impidió que se convirtieran en los discípulos más fieles de ese organismo financiero. La mayor influencia de las doctrinas y de la colaboración del Banco Mundial tuvo lugar, por aquel entonces, en las naciones del Sud Este Asiático, que habían sido uno de los escenarios más destruidos por la segunda guerra mundial, como consecuencia de las operaciones bélicas americano japonesas, y que en Corea, Vietnam y otros lugares de la región amenazaban con integrarse a la esfera de influencia socialista por obra de la penetración china y la ayuda militar soviética. De acuerdo con la visión convencional, el milagro asiático se debió a que esas economías aprendieron con rapidez, bajo la orientación y la ayuda del campo occidental y de los organismos financieros internacionales, a permitir que el mercado operara libremente.

Un tercio de siglo después, los países desarrollados y los organismos financieros internacionales enfrentaron otro desafío. "Entre 1917 y 1950, numerosos países, que contenían una tercera parte de la población mundial, se separaron de la economía de mercado y lanzaron un vasto experimento encaminado a construir sistemas alternativos de economías centralmente planificadas que transformaron el mapa político y económico del mundo", declara el Banco Mundial en su "Informe Económico Mundial 1996", informe que está consagrado a estudiar la histórica y acelerada transición de esos países desde un sistema económico centralmente planificado hacia economías de mercado⁶. Este informe, elaborado a partir del derrumbe de

⁶ BIRF, "Informe del Desarrollo Mundial 1996: del Plan al Mercado", Sumario Ejecutivo, pág. 1.

los socialismos reales, se refiere a la evolución ulterior de más de veinte países de la antigua órbita socialista: diez de Europa Central y Oriental, los nueve Estados que se independizaron de la ex Unión Soviética, así como también China, Mongolia y Vietnam.

Con cierta perspectiva histórica, en ambos casos estas experiencias sembraron dudas acerca de en qué medida el mecanismo del mercado había tenido o debía desempeñar necesariamente un papel tan exclusivo en esos procesos. En 1996 el propio Banco Mundial publicó "The East Asian Miracle", donde se revela el papel crítico que en el acelerado desarrollo de los países de esa región desempeñó el Estado, las políticas y las instituciones públicas, en estrecha y original conjunción con la empresa, la banca, la fuerza de trabajo y los demás motores de su transformación tecnológica y de su expansión exportadora. Fortaleciendo esta conclusión, y aunque los acontecimientos están aun demasiado cercanos como para aventurar una explicación objetiva, las causas de la crisis asiática de 1998 radicarón, aparentemente, en las fallas y desbordes que a esas alturas mostraron las estrechas alianzas forjadas en esos países entre el Estado y el sector público, las empresas productivas y los sistemas financieros.

Más interesantes aun son las lecciones arrojadas por las experiencias de la transición hacia una economía de mercado en los países provenientes de la antigua órbita soviética bajo la dirección y con el apoyo de los organismos financieros internacionales. El propio Banco Mundial, en el estudio anteriormente mencionado, referente a la transición desde el Estado hacia el mercado emprendida por esos países, llega a la conclusión de que esa transición no es un proceso unidireccional sino que, por lo menos durante sus primeras etapas, se planteó diversas opciones. Las diferencias que se observan en las políticas y en los resultados de esos procesos de transición ¿son consecuencia solamente de las características de las distintas estrategias de reforma o más bien, y tal vez principalmente, de los niveles de desarrollo y los impactos simultáneos que tuvieron las transformaciones políticas en cada uno de esos países? ¿Es necesario aplicar, en forma brusca y desde un comienzo, políticas de liberalización y de estabilización, es preferible un proceso de transformación gradual, o se puede avanzar hacia la reforma de esos sistemas sin necesidad de esas políticas? La creación de economías de mercado ¿requiere un proceso masivo de privatización de las empresas públicas, podría éste postergarse, e incluso ser innecesario? ¿Es inevitable que la transición produzca una amplia brecha entre ganadores y perdedores, o es posible diseñar políticas sociales que atenúen los costos de la transformación mientras avanza ese proceso? Ese mismo análisis señala que estos procesos exigen algún tipo de asociación entre el Estado y el mercado, como el fortalecimiento del Estado de derecho; el control de la corrupción y el crimen organizado; la construcción de sólidos sistemas financieros; el desarrollo de instituciones que aseguren la calificación de los recursos humanos; la redefinición de los servicios sociales y de las redes de seguridad social; y el mejoramiento de los marcos regulatorios, y la acentuación de la probidad o transparencia, con el objeto de disminuir los costos de la transición, así como la reestructuración general del aparato del gobierno para poder trabajar eficazmente en un sistema de mercado⁷.

⁷ BIRF, "Informe Económico Mundial 1996", op. cit., págs. 1 y sgtes.

Stiglitz, en su último libro, sostiene que “el contraste entre la transición rusa, dirigida por las instituciones económicas internacionales, y la de China, diseñada por ella, no puede ser mayor”; y acusa al Departamento del Tesoro y al Fondo Monetario Internacional de recomendar a los países en proceso de desarrollo y de transición económica siempre una misma receta, muy diferente de la experiencia de los Estados Unidos⁸.

Al importante rol del Estado en el milagro de las economías del Este de Asia, y a los problemas de la transición de los países pertenecientes a la ex Unión Soviética y a Europa Central y Oriental, se agregó en los años noventa la crisis del Estado de bienestar en la mayor parte de los países industrializados, crisis en que se originaron las reformas de mercado anteriormente mencionadas. Todo ello llamó la atención acerca del papel que el Estado debía desempeñar en un mundo en transformación, tema al que el propio Banco Mundial consagró su “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997”, ya citado. En ese informe se declara que “ahora vemos que los mercados y los gobiernos son complementarios: el Estado es esencial para poner en su lugar los fundamentos institucionales necesarios para los mercados”⁹.

El nuevo énfasis que actualmente se está poniendo sobre el Estado se ha inspirado en la creación de una economía global que ha cambiado el ambiente en que operaban los Estados, y que ha estimulado la expansión de la democracia en todas partes, limitando los márgenes del gobierno para desarrollar conductas arbitrarias. Las transformaciones tecnológicas han creado nuevas oportunidades, sobre todo en el campo de los servicios, han asignado a los mercados un papel mucho más importante, han enfrentado a los países con la necesidad de incrementar su competitividad internacional y han determinado que los gobiernos compartieran con otros agentes -el sector privado y la sociedad civil- la responsabilidad de proveer los bienes y servicios requeridos por la comunidad, haciendo pasar al primer plano su papel como facilitador y regulador de la actividad de esos distintos actores. De ello proviene la percepción acerca de la necesidad de poner al día la capacidad del Estado con las nuevas realidades mediante la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del sector público.

3. El BID se anticipa

Hacia años, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el señor Enrique V. Iglesias, había comenzado a plantear la necesidad de que las profundas transformaciones tecnológicas, económicas, políticas y sociales que estaban enfrentando los países latinoamericanos, fueran acompañadas de un potente proceso de modernización del Estado que lo pusiera al día con las nuevas realidades. En ese momento, como en otras épocas, el

⁸ J. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, Norton, 2002.
⁹ BIRD, “The State in a Changing World, 1997”, pág. 4.

BID constituía un excelente punto de observación para apreciar los desafíos y las dificultades que encaraba el proceso de desarrollo latinoamericano. La exigencia de diseñar procesos de modernización del Estado que fueran más allá de las reformas de mercado no se planteaba con fuerza en América Latina. Al interior del BID era particularmente complejo considerar la posibilidad de inaugurar una política de préstamos y de cooperación técnica para apoyar procesos de reforma del Estado en sus países prestatarios, por cuanto su Convenio Constitutivo prohibía tomar en consideración cualquier variable política en el análisis de esas operaciones, y se estimaba que el Estado poseía una naturaleza integralmente política.

Por aquel entonces, el Banco estaba recibiendo solicitudes para financiar proyectos encaminados al mejoramiento de los sistemas de administración de justicia en varios países latinoamericanos, e incluso había instituciones, como la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), que ya estaban colaborando activamente en ese campo. El BID carecía de experiencia en estas materias y, por ello, en 1994 convocó en San José de Costa Rica a una primera reunión de Presidentes y Magistrados de Cortes Supremas, Fiscales Nacionales de la Nación y distinguidos juristas, reunión que fue seguida de otras efectuadas en diversos lugares. La principal conclusión que el BID sometió a consideración de los participantes, al terminar dicho encuentro, apuntó a la conveniencia de diseñar un amplio programa de cooperación con los poderes judiciales de los países latinoamericanos, formando para ello un grupo de trabajo interno que diseñara un plan de acción con ese objeto. Este grupo pronto tuvo que ampliar su mandato para abocarse a generar una política de cooperación para la modernización del Estado, en su conjunto, en los países latinoamericanos.

La iniciativa de Enrique V. Iglesias de añadir de inmediato al objetivo de la modernización del Estado el del fortalecimiento de la sociedad civil fue extremadamente significativa y se adelantó con mucho a su época. La noción de que un objetivo crítico de la reforma del Estado debía ser su apertura a la sociedad civil, no estaba presente entonces en América Latina, ni lo está del todo hoy día. Ciertamente no era uno de los objetivos de las reformas de mercado. Por lo demás, como veremos luego, la región tenía una tradición histórica fuertemente enraizada en su pasado colonial, adversa a la vigorización, diversificación y autonomía de la sociedad civil. Al mismo tiempo, si ateniéndose a sus disposiciones constitutivas los miembros del Banco estimaban muy difícil encarar operaciones para apoyar proyectos de reforma del Estado, consideraban prácticamente imposible formular proyectos de apoyo a la sociedad civil por la sencilla razón de que, según muchos de ellos, ésta simplemente no existía. Sin embargo, dando muestra de una gran visión, finalmente el Banco formuló una política de proyectos orientados a la Modernización del Estado y de la Sociedad Civil en su conjunto y terminó creando la primera de varias divisiones operativas dedicada al procesamiento de los proyectos mencionados.

Esta iniciativa no hubiera sido posible si no hubiese cambiado profundamente la interpretación del BID acerca de las exigencias del proceso de desarrollo latinoamericano a comienzos de los años noventa. Esa nueva interpretación fue reflejada en un libro del propio

Presidente del Banco escrito a principios del decenio. Su reflexión acerca de la evolución de las economías latinoamericanas a partir de la posguerra lo llevó a tres conclusiones. La primera se refiere a que lo que se encuentra en juego en el debate actual sobre las alternativas de desarrollo de los países de la región no son teorías económicas o modelos de desarrollo contrapuestos y excluyentes sino una capacidad más ecléctica para interpretar las características que hoy presenta ese proceso y de resolver sus problemas a partir de su comprensión no ideológica. La segunda apunta a que, si bien aun existe un contrapunto entre las ideas e intereses de los países industrializados y los de esta región, lo que llama la atención no es la controversia existente entre ambos, sino el creciente margen de convergencia y de consenso que en la actualidad puede observarse, tanto al interior de la región como entre ésta y el resto del mundo, en lo que se refiere a las políticas económicas más favorables al desarrollo. Lo tercero es que el desafío que hoy enfrenta la política económica radica en poder equilibrar las demandas de la sociedad por crecimiento económico, mayor equidad social y la profundización de la democracia, cuya atención equilibrada es la base de la gobernabilidad de los países. En lo que respecta al contexto de los procesos de modernización y reforma del Estado, que se comenzaron a llevar a cabo a partir de los años noventa, su análisis está bien sintetizado en las siguientes reflexiones.

"Este moderado pero significativo incremento del consenso económico latinoamericano no habría sido posible sin un nuevo consenso político. Ese nuevo consenso político comienza a surgir del agotamiento, por las más variadas razones, de diversos gobiernos basados en una cultura política populista cuya lógica es confrontacional y conflictiva, poco disciplinada o maximalista. En su reemplazo, se va gestando una nueva cultura cívica, más desilusionada o más pragmática, menos impaciente y más madura, menos inclinada al conflicto y más proclive a la búsqueda de convergencias, más alejada de los extremos y más orientada hacia el centro. Una declinación de la impaciencia política, junto con una revalorización de la moderación, de la estabilidad y de los consensos, que hace más fácil a los dirigentes ejercer un liderazgo capaz de lograr reformas que en otro clima político no habrían sido posibles. Por lo tanto, el reconocimiento por parte de sus dirigentes económicos de que es necesario modernizar las estrategias de desarrollo de nuestros países, debe ir de la mano con la aceptación de estas nuevas realidades por parte de sus líderes políticos. Por cierto, ese consenso político que se ha venido tejiendo en muchos países en torno a las necesidades y las orientaciones de las reformas económicas es un consenso dinámico que se sustenta, en el largo plazo, en la capacidad del nuevo modelo de responder a las situaciones sociales dramáticas que vive la región. Las reformas económicas se legitiman políticamente en su eficiencia social"¹⁰.

A partir de esa época, la visión del BID acerca de las exigencias del desarrollo latinoamericano, y la orientación de sus políticas operativas, amplió el círculo en que se movía la

¹⁰ Enrique V. Iglesias, Reflexiones sobre el Desarrollo Económico: Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano, BID, Washington D.C., 1992, páginas 57 y 58.

teoría ortodoxa del crecimiento económico y pasó a basarse en la percepción de la indisoluble relación existente entre crecimiento económico, equidad social y democracia.

4. El redescubrimiento de las instituciones

El Consenso de Washington resumió y puso al día las ideas y prescripciones centrales de la teoría ortodoxa del desarrollo económico. Con él, América Latina pareció dejar atrás, en forma definitiva, una larga era de desarrollo liderado por el Estado que fue estimulada y racionalizada por los análisis de Prebisch y la CEPAL. En muchos círculos políticos, profesionales o de opinión pública se creó la impresión de que el Estado había llegado a convertirse en el principal responsable de la inestabilidad de las economías, su falta de competitividad, el escaso dinamismo de su desarrollo y la lentitud del proceso de superación de la pobreza. La solución, por lo tanto, pasaba por reducir el tamaño del Estado.

Hoy puede apreciarse que tal vez ésta fue una visión simplista y superficial, y que las transformaciones generadas por el proceso de globalización y por la liberalización de las economías requerían un nuevo conjunto de políticas económicas y sociales y, por lo tanto, nuevas alianzas entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, de cuya interacción surgen esas políticas. La nueva centralidad del mercado no suponía simplemente la eliminación de las instituciones sino que un nuevo equilibrio institucional. El retorno de la ortodoxia económica procedió como si las instituciones no existieran, carecieran de importancia o fueran intrínsecamente dañinas, olvidando que el desarrollo del mercado durante los tiempos modernos, tal como lo describió Adam Smith, fue una creación institucional y descansó en instituciones.

Esto es lo que subrayó hace tiempo la llamada nueva economía institucional, que sostiene que las instituciones son la unidad o el escenario donde tienen lugar las transacciones económicas y sociales que se llevan a cabo en el mercado, y que de la calidad de esas instituciones depende la posibilidad de disminuir los costos de transacción inherentes a estas interacciones.

"Las instituciones —observa V.C. North— suministran el marco dentro del cual los seres humanos interactúan. Ellas establecen las relaciones de cooperación y competencia que constituyen una sociedad y, más específicamente, un determinado sistema económico. Cuando los economistas hablan acerca de su disciplina como una teoría sobre elecciones racionales, y sobre un menú de opciones determinadas por las oportunidades y preferencias individuales, ellos simplemente han dejado afuera lo que constituye el marco institucional que precisamente determina la estructura de las preferencias y las opciones de la gente. Las instituciones son, en efecto, el filtro entre los individuos y el capital social, así como también entre éste

último y el flujo de bienes y servicios que genera la economía, y determinan la forma que en ella puede adoptar la distribución del ingreso"¹¹.

El crecimiento económico no opera en el vacío. Como ya se señaló, es completamente inseparable de la equidad social y de la democracia política, sin las cuales no hay gobernabilidad. Una mala política económica puede erosionar la gobernabilidad de un país, pero la inequidad en la distribución del ingreso y la falta de oportunidades, de libertades y de formas de expresión política también pueden hacer que un país se vuelva ingobernable, aunque sus gobernantes y tecnócratas apliquen políticas económicas correctas. Las relaciones entre el crecimiento económico y la existencia de regímenes autoritarios o democráticos han sido extensamente analizadas, permitiendo anticipar la conclusión de que el crecimiento no está mejor garantizado por gobiernos que sean capaces de reducir las presiones políticas, sino que en el largo plazo exige la participación democrática¹².

Muchos hallazgos o percepciones han coincidido a lo largo de los últimos decenios en destacar la importancia de las actitudes culturales, las instituciones y el capital social en el proceso de desarrollo protagonizado por las actuales sociedades de conocimiento.

En 1998, el Banco Mundial publicó un estudio titulado "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter"¹³. En este estudio se sostiene que las reformas económicas de "primera generación" no cumplieron plenamente su promesa de incrementar el crecimiento económico a través de la liberalización comercial y financiera y, sobre todo, que las tasas de crecimiento alcanzadas estuvieron muy lejos de contribuir a disminuir la pobreza. La modesta disminución de los niveles de pobreza experimentada en algunos países fue más bien el resultado de la caída de la inflación dentro de un ambiente mediocre de crecimiento económico. De acuerdo con este informe, esas reformas fallaron en apreciar la importancia de los factores institucionales en el desarrollo económico. Siguiendo una corriente intelectual acentuada en los años noventa, ese informe no asimila el concepto de "instituciones" con el de "organizaciones". De acuerdo con algunos de los lineamientos de la nueva economía institucional, en esta aproximación las instituciones se definen como el conjunto de reglas formales e informales que moldean la conducta de los individuos y las organizaciones dentro de una sociedad, así como también los mecanismos establecidos para su implementación. Dentro de una visión más amplia sobre el papel de las instituciones, la cultura cívica y el capital social en el desarrollo de una sociedad, en sus diversas dimensiones,

¹¹ Douglas C. North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, Nueva York, 1981, pág. 201. Esta corriente de análisis ha sido proseguida, particularmente, por James G. March y Johan P. Olsen, en *El Redescubrimiento de las Instituciones: la Base Organizativa de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, y *Democratic Governance*, the Free Press, Nueva York, 1995.

¹² L. C. Bresser Pereira, J.M. Maravall y A. Przeworski, *Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1993 y J.M. Maravall, "Los Resultados de la Democracia", Alianza Editorial, Madrid, 1995.

¹³ Documento del Banco Mundial publicado en 1998 y coordinado por Shaid Haved Burki y Guillermo E. Perry.

se debería agregar que ese sistema de reglas descansa, en primer lugar, en un conjunto de valores, actitudes y preferencias compartidos por la sociedad, esto es, por su cultura.

La revalorización de las instituciones como el área en que se desenvuelven las relaciones económicas, políticas y sociales fue precedida por el interés en lo que, hacia los años sesenta, se denominó la cultura cívica. En 1963, Almond y Verba publicaron el primer estudio hecho en el mundo de posguerra que implicara el redescubrimiento de la importancia de los valores y las actitudes culturales en el funcionamiento del sistema político, redescubrimiento que cabe extender también al sistema económico y social. Se refería este concepto al conjunto de valores, preferencias, instituciones y pautas de comportamiento que determinan la orientación, la estructura y la conducta individual y colectiva en esos diversos ámbitos de la convivencia social, configuración que ellos indujeron del estudio del comportamiento observado en grupos representativos de cinco sociedades nacionales, referidos a un conjunto de objetivos e intereses clave.

El papel de los valores y de las instituciones había tenido gran importancia en el análisis económico y social a partir de fines del siglo XIX, a través de una larga reflexión potenciada por Max Weber y Werner Sombart, que en los años cuarenta se proyecta en Karl Polanyi y Joseph A. Schumpeter, y retornaría posteriormente con fuerza a partir de obras como la de Olson o Rowls. Esta preocupación fue interrumpida después de la segunda guerra mundial como consecuencia del interés en silenciar el debate valórico e institucional al interior de las sociedades occidentales, bajo la motivación, por una parte, de la necesidad de defenderlos de la influencia soviética en el contexto de la guerra fría y, por otra, de preservar su intangibilidad como condición esencial del exitoso desenvolvimiento de las economías capitalistas. Esta doble censura fue lo que privó a la teoría económica, en general, y a la teoría del desarrollo, en particular, de un fundamento valórico e institucional abierto al debate académico y sujeto al escrutinio público.

Esta situación comenzó a cambiar a fines del siglo XX. El cambio tal vez se inició con un estudio encomendado por la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE) a un equipo encabezado por Ronald Inglehart acerca del cambio en los valores y las instituciones de las sociedades industriales, transformación que era percibida por los gobiernos de los países desarrollados como una fuente potencial de profundas modificaciones en la orientación del consumo y en la actividad económica. Los resultados de este estudio, publicados en 1979 en el informe "Interfutures", reveló una honda transición desde un conjunto de valores materialistas o cuantitativos hacia otros valores postmaterialistas o de carácter cualitativo, que mostraban tener una profunda influencia en las instituciones económicas y sociales de esos países, como consecuencia de la búsqueda de mayor protección social para los grupos vulnerables o los desempleados, la preferencia por los aspectos no monetarios del trabajo, la búsqueda de mayores raíces societales y locales, la disminución de la tasa de desplazamiento geográfico de la fuerza de trabajo, la valorización del medio ambiente y otros rasgos propios de una sociedad más interesada en la calidad de la vida. De este informe nació lo que hasta ahora constituye la Encuesta Mundial de Valores, que ha venido

siendo conducida en cuarenta y tres sociedades nacionales bajo la dirección de Ronald Inglehart desde la Universidad de Michigan¹⁴.

Uno de los aportes más influyentes a la revalorización de las instituciones y del papel del capital social en el desarrollo y la democracia fueron las investigaciones de Robert Putman acerca del papel de las tradiciones cívicas en la reconstrucción de la Italia moderna después de la segunda guerra mundial. "Las instituciones han sido objeto de una preocupación duradera en el desarrollo de la ciencia política durante los últimos tiempos, pero en el período más reciente los teóricos se han dirigido a los problemas institucionales con renovado rigor y mayor creatividad en el nombre de 'el nuevo institucionalismo'. Este enfoque utiliza, en parte, los instrumentos provenientes de la teoría de los juegos y de los modelos relacionados con la elección racional, pero los complementa al subrayar la importancia de las instituciones concebidas como 'juegos que adoptan una forma extensa', en los cuales el comportamiento de los actores se estructura de acuerdo con las reglas de dicho juego. Los teóricos de la organización han enfatizado los papeles, rutinas, símbolos y motivaciones que emanan de las instituciones. Los institucionalistas históricos también han trazado continuidades en el gobierno y la política, subrayando los efectos y consecuencias del desarrollo de sus instituciones"¹⁵.

En su libro sobre el tema de la confianza, Francis Fukuyama sostiene que "la lección más importante que podemos extraer del examen de la vida económica durante un largo período de tiempo es que el bienestar de una nación, así como también su capacidad para competir en el mundo, están condicionados por una fundamental característica cultural: el nivel de confianza propio de esa sociedad. La comunidad, en cada uno de esos casos, constituyó un fenómeno cultural, no solamente formado por reglas y regulaciones explícitas, sino también a partir de una serie de hábitos éticos y obligaciones morales recíprocas internalizadas por cada uno de los miembros de la comunidad a través de sus instituciones"¹⁶.

5. La reforma del Estado: enfoques alternativos

La adecuación del Estado a las cambiantes realidades económicas, políticas y sociales, durante los últimos diez años, es una expresión muy central de la revalorización de las instituciones. No ha sido fácil hacerlo, porque su necesidad se basa en nuevas percepciones, y revela situaciones que son el resultado de transformaciones posteriores a los gobiernos del

¹⁴ OECD, *Facing The Future*, París, 1979. Ver, posteriormente, R. Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, 1990, así como también, del mismo autor, *Modernization and Postmodernization: Culture Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, 1997.

¹⁵ R. Putman, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993, pág. 7.

¹⁶ F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, The Free Press, 1996, pág. 7.

señor Reagan y la señora Thatcher, así como también al escenario al cual se refirió el Consenso de Washington en el caso de América Latina.

El estudio de estos procesos, la participación en sus debates y la lectura de los textos que documentan sus resultados dan cuenta de que ellos se emprendieron sin una interpretación previa acerca de los desafíos que hoy enfrenta el Estado, a la luz de un contexto económico-social nuevo e incierto. Las políticas de desarrollo emprendidas por los países latinoamericanos durante la postguerra estuvieron basadas en importantes aportes de la teoría económica, a veces contradictorios, que por esto último dieron lugar a encendidos debates. Los organismos financieros internacionales que colaboraron con los países en la implementación de esas políticas fueron cuidadosos depositarios de los legados de esa teoría. Las políticas sociales diseñadas para responder a los problemas no resueltos por el crecimiento económico, o generados por éste, y su permanente redefinición, se basaron igualmente en una gigantesca base empírica permanentemente actualizada, y en una importante tradición teórica. Es evidente el contraste que se observa entre esas situaciones y la modesta base conceptual con que han contado los procesos recientes de reforma y modernización del Estado.

Tal vez ese desequilibrio entre los conocimientos en que se apoyó el diseño de las políticas económicas y sociales de los países latinoamericanos tanto en las primeras etapas de su desarrollo como durante el período más reciente, y la insuficiencia del diagnóstico en que se apoyaron los actuales proyectos de modernización del Estado, explica que lo que haya prevalecido en todo el mundo sea solo su adecuación a las reformas de mercado. Prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos, incluso con anterioridad al llamado Consenso de Washington, emprendieron, con distintos ritmos, profundidad y orientaciones, un conjunto de reformas económicas que incluían medidas relacionadas con la disciplina fiscal, el control del gasto público, el mejoramiento del sistema impositivo, la liberalización de los sistemas financieros, el manejo del tipo de cambio, la liberación comercial, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización de las empresas públicas, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la desregulación y la reforma del Estado. En estas reflexiones introductorias en ningún momento ha estado en discusión la necesidad de estas reformas. Desde el punto de vista del Estado, ellas se desarrollaron, por una parte, en medio de una confrontación ideológica entre reformistas, que prácticamente propendían al desmantelamiento del Estado, y nostálgicos comprometidos en conservar su mayor parte dentro de lo que era posible bajo las nuevas circunstancias. Solo de a poco surgió una visión más desapasionada acerca de cuál debería ser su papel en las nuevas economías de mercado. Como toda propuesta que se fundamente en principios utilitaristas o en la teoría de las opciones racionales, la visión prevaleciente era muy sólida e infundía considerable confianza. Su limitación consistía en que la utilidad de las intervenciones efectuadas por el Estado, en comparación con los demás agentes, se evaluaba dentro de parámetros más acotados que aquéllos que en ese "cálculo" incluirían una visión más comprometida con el interés público, con la equidad en la distribución del ingreso o con las diversas opciones valóricas en el mediano y largo plazo.

"Esas observaciones -señalaba uno de los más influyentes asesores del Presidente Clinton- nos están llevando a una concepción un tanto diferente de cuál debe ser el papel del gobierno en una sociedad libre. El ideal prevaleciente visualizaba al gobierno como un solucionador de problemas, que debía intervenir cuando podía satisfacer las demandas existentes en forma más eficiente de lo que lo podía hacer el mercado. El proceso democrático, desde ese punto de vista, significaba fundamentalmente informar a los responsables de las políticas públicas acerca de lo que la gente deseaba para ella en un momento determinado. Pero si describimos correctamente el proceso de formulación de políticas, inevitablemente lo haremos como un proceso que consiste en plantear preguntas, presentar problemas, ofrecer explicaciones y sugerir alternativas, por lo cual el ideal prevaleciente sobreestima seriamente las responsabilidades de los que hacen las políticas y de los que las analizan, en desmedro de los ciudadanos"¹⁷. El autor sostiene que el conjunto de valores y motivaciones que un ciudadano pone en juego para comprar un refrigerador son completamente diferentes de aquellos a la luz de los cuales escogería un sistema de educación, de salud o de diseño urbano.

Tres enfoques se han utilizado, o por lo menos debatido, para avanzar en los procesos de modernización del Estado más allá de su mera adecuación al mercado.

Uno es el enfoque administrativo que, en su visión más actual, se podría llamar gerencialista. Cuando la institucionalidad del sector público, construida para hacer posible el funcionamiento de un Estado interventor al servicio de una estrategia económico-social desarrollista, se torna disfuncional con las nuevas economías de mercado, el primer nivel en que esa insuficiencia se hace visible es el de la gestión del nuevo modelo y sus políticas. La primera prioridad, entonces, es imprimir a las instituciones del aparato estatal una nueva cultura de gestión, de desempeño, de resultados, de medición de esos resultados, de orientación al usuario, y de calidad de servicio, en un contexto de sustitución de monopolios públicos por la externalización y la competencia en el mercado, de descentralización y desconcentración de sus funciones, de transparencia y rendición de cuentas y de nuevos diseños organizacionales más emprendedores, flexibles y horizontales. "Tradicionalmente, al diseño o armazón utilizado para llevar a cabo esta extensa gama de actividades se ha denominado burocracia, la cual está caracterizada, entre otras cosas, por la jerarquización, la estandarización de procesos, el énfasis en la aplicación universal de reglas para evitar la discrecionalidad. En buena medida, la denominada crisis burocrática se debe a la insatisfacción de muchos ciudadanos y gobernantes con la actuación de aquellas organizaciones burocráticas incapaces de cambiar y adaptarse a una rápida evolución que ha dado lugar a nuevas condiciones y exigencias en casi todo el mundo"¹⁸.

La reforma gerencial del Estado generó modelos exitosos, principalmente en países anglosajones como Nueva Zelanda y el Reino Unido. En América Latina, en general, se le

¹⁷ Robert B. Reich, "The Power of Public Ideas", Harvard University Press, 1990, pág. 5.

¹⁸ Carlos Lozada (editor), "¿De Burocratas a Gerentes? Las Ciencias de Gestión Aplicadas a la Administración del Estado", Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pág. 195.

otorgó la prioridad debida, con distintas intensidades. Sin embargo, al mismo tiempo, el énfasis colocado en la modernización de la gestión pública determinó, por razones poco evidentes, la postergación o el otorgamiento de una segunda prioridad a otros ámbitos en que era necesario modernizar el Estado. La explicación más plausible, aunque difícil de fundamentar, es la de que los países que se comprometieron con la modernización de la gestión pública deseaban adecuar el aparato del Estado a la administración de un modelo de economía de mercado que ya habían incorporado. En otras palabras, si bien podían entender que la adecuación del Estado al proceso de transición hacia economías de mercado dejaba problemas sin resolver creados por éstas, no les era política, económica ni fiscalmente fácil identificar esos desafíos en la agenda gubernamental, ni extraer sus consecuencias para la reforma del Estado.

Los turbulentos reequilibrios producidos entre el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil durante la última parte del siglo XX, como consecuencia de los profundos cambios económicos y tecnológicos, del surgimiento de sociedades más complejas y del proceso de globalización, generaron en todo el mundo nuevas aspiraciones y demandas. El mercado es un mecanismo apto para procesar correctamente las demandas de los grupos que poseen mayor poder económico o político en el corto plazo. No es igualmente apto para dar cuenta de las desigualdades económicas, de las transformaciones sociales ni de los cambios valóricos dentro de períodos de tiempo más extensos. Incluso en las actuales economías de mercado, el Estado sigue siendo visualizado como el natural intérprete de las aspiraciones sociales de mediano y largo plazo, y como el responsable por sus soluciones. Cuando los intereses y las demandas de una sociedad cambian, deben cambiar también las respuestas gubernamentales, esto es, sus políticas, y cuando éstas se transforman deben modificarse las instituciones que procesan esas demandas y que diseñan e implementan las políticas.

En esos períodos no basta con mejorar o poner al día la gestión de las políticas públicas, y de los servicios que las ejecutan, sino que normalmente es necesario introducir profundos rediseños institucionales. Ello supone un enfoque institucional de la reforma del Estado, que es el segundo de los enfoques reseñados en estas notas. Durante el siglo pasado, los países latinoamericanos emprendieron dos veces este tipo de reformas, generalmente en forma no deliberada, sino que experimental, parcial o incrementalista. La primera fue cuando encaron una estrategia de industrialización protegida por el Estado, para lo cual éste generó agencias encargadas de financiar el desarrollo industrial, agrícola o de la vivienda urbana; mejores servicios fiscales y aduaneros; sistemas nacionales de educación, salud y previsión social, e instituciones de educación superior, ciencia y tecnología. La introducción de reformas de mercado durante la última parte del siglo XX llevó aparejada profundas modernizaciones de los sistemas presupuestarios e impositivos, de los antiguos regímenes monetarios, cambiarios y comerciales, de los sistemas estatales de educación, salud y seguridad social, así como también un amplio proceso de privatización de empresas públicas y de desregulación de los mercados.

El nuevo equilibrio que están buscando los países latinoamericanos, al igual que los de todo el mundo, entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, a partir de la opción indiscutida por economías de mercado, requiere una delicada y compleja revisión o redefinición de las políticas públicas diseñadas para abrir paso a una etapa caracterizada por la búsqueda de estos requisitos. Esta redefinición se está efectuando en todos los países, con la gradualidad, la incertidumbre y la timidez generados por el compromiso con la mantención de los equilibrios macroeconómicos, una lección que fue aprendida arduamente, y por fuertes confrontaciones políticas. Esa inseguridad debe ser la causa de que, a diferencia de los años treinta o de los años ochenta, los gobiernos intenten ahora adecuar sus políticas a las nuevas demandas internacionales, económicas y sociales sin modificar profundamente su institucionalidad. Sin embargo, en estas circunstancias, el rediseño institucional es una tarea insoslayable y debe formar parte central de cualquier proyecto de reforma del Estado.

Las reformas de tipo gerencial buscan modernizar la gestión de los servicios públicos encargados de ejecutar las políticas gubernamentales, en tanto que el rediseño de las instituciones del Estado tiene por objeto habilitarlo para formular más eficientemente esas políticas, pero ninguna de estas dos aproximaciones incorpora como una preocupación central la de fortalecer la capacidad del Estado para interpretar las demandas ciudadanas, incorporarlas a la agenda pública y traducirlas en políticas en un contexto en que los antiguos sistemas de gobierno representativos experimentan presiones para convertirse en democracias cada vez más participativas. En una palabra, se requiere una reforma democrática del Estado, como una fórmula que integra los dos enfoques anteriores y los ordena de acuerdo con un propósito o sentido. El logro de este último objetivo supone superar el antiguo dilema, que sintetiza diversas vertientes teóricas y prácticas, entre visiones principalmente instrumentales, eficientistas y neutrales acerca de los objetivos de la reforma del Estado, que tienden a hacer de éste el órgano que raya la cancha, fija las reglas del juego y lo arbitra, y otras visiones más sustantivas o valóricas que asignan al Estado la responsabilidad de conferir sentidos al acontecer económico y social de los países, imprimiéndole determinadas direcciones.

La primera condición para avanzar hacia este tipo de reforma del Estado radica en acentuar su apertura hacia la sociedad civil. Sin embargo, éste es uno de los objetivos que están menos presentes en los actuales proyectos de reforma del Estado, generalmente centrados en forma autorreferente en su gestión y en su institucionalidad. Una larga tradición histórica autoritaria, centralizada y burocrática explica el sesgo introvertido de los proyectos de reforma del Estado que hasta ahora se han ensayado. A la luz de ella, la intervención ciudadana es considerada como una amenaza a la autonomía de la burocracia estatal, y por ende de la democracia. Cuando a nivel del gobierno se ha estudiado la posibilidad de incorporar el objetivo de la participación ciudadana en los proyectos de reforma del Estado, ha sido más fácil vincularla a la gestión de los servicios públicos que a la formulación de políticas gubernamentales. También es más frecuente que se considere que una política o una institucionalidad encaminada a facilitar la participación de la sociedad civil en la gestión pública, deba limitarse a permitir que el ciudadano abra la puerta del servicio público para

llevar a él sus sugerencias o quejas, sin obligar o incentivar al directivo público a abrir esa misma puerta para salir a la calle en búsqueda de iniciativas ciudadanas de interés social. Con frecuencia, las cúpulas políticas, económicas o sociales son el caldo de cultivo de visiones pesimistas acerca del comportamiento del gobierno o de la insuficiencia de su gestión. Sin embargo, por lo general no se estudia ni se reconoce sistemáticamente la existencia de una gran variedad de agrupaciones y programas surgidos de la sociedad civil y orientados a organizar la participación ciudadana para atender intereses públicos a partir de la base que constituye más bien una fuente de optimismo y de iniciativa constructiva. La participación ciudadana es hoy la principal fuente de sociedad civil, capital social y democracia. La reforma del Estado brasileña en los años 90 perfiló la creación de un sector público no gubernamental¹⁹. Como históricamente lo demostró la experiencia de las grandes democracias industriales primero, la de los países en vías de desarrollo más tarde y la de los ex países socialistas en el período más reciente, la participación de la sociedad civil en el gobierno es la principal manera de anclar la democracia.

La participación de la sociedad civil en el gobierno es también condición necesaria para que éste pueda adoptar decisiones de política informadas, oportunas y pertinentes a las demandas ciudadanas. La formulación de políticas públicas constituye la principal tarea del gobierno hoy día. Cuando el Estado era dueño de la mayor parte de la inversión económica y social, solo necesitaba planificar la labor de las empresas públicas y de los servicios sociales. Hoy día una parte creciente de ese esfuerzo es realizado por el sector privado y por la propia comunidad. Al Estado solo corresponde orientar y regular el comportamiento de los diversos agentes económicos y sociales a través de sus políticas, a fin de compatibilizar los intereses de los diversos sectores y velar por el interés público. En una sociedad de mercado, el análisis de las políticas que pone en juego el gobierno en un momento dado constituye el mejor instrumento para reconstruir su visión estratégica; de configurar la agenda pública; de articular la acción del gobierno; de expresar las aspiraciones de la sociedad civil, y de expresar los puntos de vista valóricos de la sociedad en cada etapa²⁰.

De la calidad y oportunidad de las políticas públicas que se pongan en juego en cada etapa dependerá también la gobernabilidad de un país. Es este un concepto relativamente nuevo, que concitó con gran fuerza la preocupación de los gobiernos y de la opinión pública desde fines de los años ochenta, debido a situaciones que determinaron que en los diez años siguientes varios gobernantes latinoamericanos fuesen destituidos, enjuiciados, o no terminaran normalmente sus períodos constitucionales. A la luz de la experiencia, la gobernabilidad consiste en la capacidad de un gobierno para atender en forma equilibrada las demandas

¹⁹ L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau (editores), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, CLAD, Paidós, 1998.

²⁰ Ver L. Tomassini, *Gobernabilidad y Políticas Públicas*, en R. Urzúa y F. Agüero, *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, CAPP, Santiago, 1998, páginas 58 y 59. Ver también, del mismo autor, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, BID, 1993.

ciudadanas por crecimiento económico, equidad social y participación democrática. Se ha dicho que ella depende de la habilidad de un gobierno para actuar de tal manera que pueda seguir gobernando el próximo año. De allí que el objetivo más importante de la reforma del Estado, más allá del mejoramiento de la gestión pública y de la modernización de sus instituciones, consista en instalar dentro de ellas un área estratégica que permita adoptar las decisiones de políticas de una manera informada, oportuna y adecuada a los requerimientos de la gente: lo que la reforma del Estado brasileña denominó en los años noventa el "núcleo estratégico del Estado".

Estas reflexiones introductorias no se basan directa ni exclusivamente en los resultados de los estudios realizados en el marco de este proyecto, sino en la consideración del papel que desempeña la reforma del Estado en el contexto de las profundas transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y políticas por las cuales han atravesado nuestros países en los últimos veinte o treinta años. Por otra parte, como se expresó al comienzo, los proyectos de modernización del Estado, emprendidos por los países latinoamericanos durante el último período, ya sea con un alcance integral o sectorial, por lo general no respondieron a un diagnóstico, un modelo o a un marco de referencia explícito. Por ello, es probable que muchas de las proposiciones contenidas en esta introducción, particularmente en su última sección, no se encuentren reflejadas total ni parcialmente en los hallazgos de las investigaciones resumidas en los distintos capítulos.

La cobertura temática del proyecto fue resultado de la aplicación del marco metodológico que inspiró tanto su diseño como la realización de las investigaciones previstas. Esta cobertura incluye tres grandes áreas que corresponden a la modernización de la gestión pública, al rediseño institucional y al fortalecimiento de la vinculación entre el Estado y la sociedad civil. Como puede apreciarse, estas tres áreas corresponden exactamente a los tres tipos de reforma a que se ha hecho referencia en esta sección de la Introducción. Esta coincidencia no fue premeditada, sino que el resultado de los debates, estudios y experiencias realizadas durante varios años antes de formular este proyecto. Los distintos capítulos del libro están agrupados en tres partes, cada una de las cuales, a su vez, corresponde aproximadamente a las tres áreas de reforma anteriormente mencionadas. El libro solo ofrece una muestra de las modernizaciones introducidas en esas áreas en los cuatro países a los cuales, en general, se refirió este proyecto. Estos estudios, por consiguiente, son una muestra incompleta, aunque esperamos que representativa, de las reformas realizadas o en curso. Sin embargo, dentro de su carácter selectivo y necesariamente parcial, ellos muestran con claridad que, en general, se ha avanzado mucho más en las reformas de tipo administrativo y en la modernización de la gestión pública que en materia de rediseño institucional y del fomento de alianzas entre la sociedad civil y el Estado.

Con todo estos trabajos son uno de los primeros intentos efectuados en América Latina por presentar una visión de conjunto y coherente, aunque sea parcial y provisoria, en un número representativo de países de una parte de esta región.