REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

CRP

E

ILPES

A

L

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

NACIONES UNIDAS

Esta publicación fue preparada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e incluye documentos presentados en el Seminario Internacional de Reforma y Modernización del Estado (Ciudad de México, 18 al 20 de mayo de 1994) y en la IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Ciudad de México, 20 al 22 de julio de 1994). Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial oficial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Reforma y modernización del Estado
© 1995 - Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social
LC/IP/L.107
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Naciones Unidas
Santiago de Chile

Reforma y modernización del Estado

ILPES

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

INDICE

Presentación 7
Prólogo 11

Reforma y modernización del Estado 17
ILPES

La reforma del Estado en México 37
Carlos Bazdresch y Carlos Elizondo

La reinvención del Estado:
transparencia y eficacia social rumbo al tercer milenio 61
Gustavo Béliz

El cuestionamiento contemporáneo del Estado 101
Jean-Louis Bianco

Reforma y modernización del Estado en América Latina:
hacia un nuevo proyecto latinoamericano 109
Carlos Blanco

Reforma y modernización del Estado en América Latina 155
Edgardo Boeninger

Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Bolivia 193
Gustavo Fernández Saavedra

Reforma y modernización del Estado en América Latina:
reflexiones a partir de la experiencia de Brasil 247
Paulo R. Haddad

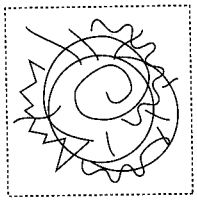
Estado, democracia y gobierno 287
Osvaldo Hurtado

Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Perú 309
Jaime U. Johnson

El nuevo Estado 375
Eduardo Sarmiento

Reforma y modernización del Estado en Centroamérica 409
Edelberto Torres-Rivas

Reforma y modernización del Estado: el caso de Puerto Rico 451
José J. Villamil



PRESENTACION

El tema de la reforma y modernización del Estado está recibiendo en la región una marcada prioridad. En este nuevo mundo que se está plasmando es obligada una reconceptualización del papel del Estado. Hasta hace poco respondía a una posición estratégica distinta. Hoy, el mayor protagonismo del mercado y de la iniciativa privada, la mayor exposición de las economías al exterior, las nuevas dimensiones y alcances del poder comunicacional, entre otros cambios notables, configuran mundos y sociedades distintas en su naturaleza y funcionamiento, que obligan a pensar también en un nuevo Estado cumpliendo papeles y funciones acordes con estas inéditas realidades.

La mayor eficiencia buscada en el accionar del Estado, la transparencia indispensable, así como su capacidad de anticipación, no debieran ser consideradas finalidades en sí mismas. La modernización del Estado es un requisito para encarar los objetivos del proyecto político de un gobierno. La construcción de una sociedad más equitativa, donde la pobreza y la exclusión sean enfrentadas con decisión, así como el logro de una expansión económica sostenida y sustentable, constituyen los objetivos reales y últimos de una estrategia, a cuyo servicio debe actuar el aparato del Estado.

Los gobiernos de México y Francia y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, a través de su Dirección de Programación del Sector Público, diseñaron y organizaron un seminario destinado a examinar con rigor el tema señalado. Tuvo lugar en Ciudad de México entre el 18 y el 20 de mayo de 1994. El gobierno del país anfitrión, con gran visión de futuro, ha aquilatado la pertinencia y utilidad del encuentro; el de Francia, con un cabal sentido de la cooperación, ha calibrado la importancia de ese examen y se sumó al esfuerzo realizado. Para el Instituto, en su afán de prestar contribuciones efectivas a los gobiernos, ha sido muy edificante que su propuesta de hacer un alto en el camino y evaluar la trayectoria reciente y próxima de los procesos en curso, haya merecido tan decidido respaldo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y del Instituto Internacional de Administración Pública de Francia. Se hace patente la gratitud del ILPES hacia ambas instituciones, como también el reconocimiento a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL por su apoyo a esta iniciativa.

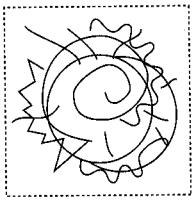
Al seminario fueron convocados distinguidos especialistas de la región y de Francia, muchos de los cuales habían tenido responsabilidades directas y centrales en procesos recientes de transformación del Estado en sus respectivos países. La unánime aceptación de todos ellos para concurrir al evento y presentar sendas ponencias, refleja el interés existente por debatir el tema e intercambiar juicios y posiciones frente a las indelegables responsabilidades del Estado. Habida cuenta de esa selecta concurrencia y de la innegable complejidad de los asuntos centrales que afectan el funcionamiento de un Estado moderno, fue necesario concebir un formato de seminario *ad hoc* que permitiera captar las contribuciones y progresar en el esclarecimiento de una temática tan importante. El libro que aquí se presenta reune las versiones revisadas por los propios autores de los trabajos, varias de las cuales se enriquecieron con el intenso debate que despertaron las exposiciones, los comentarios y sus réplicas.

La lectura de su contenido permite corroborar que la modernización del Estado cubre un ámbito sumamente amplio y que se trata de una tarea continua y de largo aliento. De otro lado, conlleva requisitos cuyo cumplimiento demanda delicadas evaluaciones sobre viabilidad política, donde la búsqueda de consensos mayoritarios surge como condición indispensable. Hay que descartar la idea de un Estado prototipo; la diversidad de las realidades

nacionales obliga a modalidades, ámbitos de cambio e itinerarios de reformas que respeten las especificidades propias de cada país.

Para el Instituto resulta un deber difundir este libro, que contiene aportes de experimentados profesionales con responsabilidades políticas recientes de nivel superior, en la certeza que su lectura promoverá discusiones y pareceres que irán constituyendo cuerpos de conocimientos que conformarán una nueva concepción del Estado que fundamente un accionar decidido y exitoso en la lucha contra el subdesarrollo.

Arturo Núñez del Prado B.
Director del ILPES



PROLOGO

La realización del Seminario Internacional "Reforma y Modernización del Estado" constituyó una gran oportunidad para la reflexión, no sólo en aspectos relacionados con la experiencia que han dejado las políticas económicas aplicadas por los gobiernos en América Latina, sino también porque se manifestó una intensa inquietud por el tema del desarrollo económico en el contexto de profundas transformaciones que suceden en el mundo en las estructuras económicas, políticas y sociales y cuya trascendencia rebasará a la presente generación.

Estos cambios son de especial importancia porque con ellos se sientan las bases que permitirán establecer a los países, nuevas opciones y condiciones más apropiadas para lograr su desarrollo.

Durante los últimos tres lustros se han experimentado cambios en diversos campos del conocimiento humano, desde la biotecnología, la informática y las comunicaciones hasta en materia de relaciones sociales. Estamos en presencia de un período de transición que ofrece oportunidades promisorias si se tiene un sentido claro y preciso del cambio y del camino a seguir en el futuro.

Hemos superado las diferencias político-ideológicas entre individuos y naciones propiciadas por la guerra fría, las economías y sociedades cerradas, el *apartheid* y las dictaduras; ahora nos encaminamos hacia nuevas fórmulas de integración y cooperación para las que se construyen nuevos acuerdos y consensos.

De la bipolaridad que caracterizó al mundo con los acuerdos de la posguerra, se avanza hacia un esquema multipolar en donde los costos de mantener políticas económicas independientes y no coordinadas, pueden ser mayores que en situaciones de cooperación, porque no se aprovecharían las ventajas dinámicas que se pueden obtener de las economías de escala, de las alianzas empresariales internacionales y de la mayor difusión y compartimiento de la tecnología.

Las nuevas oportunidades, también plantean otros retos como regionalismos, conflictos étnicos, competencia entre bloques económicos y mayor desigualdad social.

Lo anterior es evidencia de que los profundos cambios internacionales no necesariamente conducen por sí solos, a elevar el bienestar social y el de los individuos. Para lograrlo, es necesaria la labor del Estado que dé coherencia y unidad a la diversidad de los cambios.

Por ello es que muchas naciones que buscan incorporarse a la vanguardia de las transformaciones, han impulsado importantes reformas en sus esquemas de desarrollo y de inserción en la economía internacional. De manera especial, han favorecido la reforma del Estado para que éste se coloque al frente de las transformaciones de la sociedad e impulse el progreso ante la dinámica de los cambios.

Los países de América Latina no han estado ajenos a este ambiente de cambio y globalización. Los graves problemas que padecieron durante el período que se ha llamado "la década perdida", en donde el modelo de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, al agotar su potencialidad dio lugar a fenómenos caracterizados por el lento crecimiento de la producción, inflación, excesivo endeudamiento, desequilibrios de balanza comercial y aumento en los rezagos sociales, propiciaron la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo y la modificación de aspectos fundamentales de la política económica.

Frente a estos fenómenos, se impulsaron programas de estabilización y acciones para atender las necesidades básicas de la población. En algunos casos, las estrategias consideraron cambios superficiales que pretendieron eliminar los efectos de la crisis económica; en otros, se establecieron estrategias que modificaron sustancialmente la estructura y consecuentemente el funcionamiento del sistema que sustentaba el proceso de desarrollo.

En la mayoría de los programas establecidos, se coincidió en la necesidad de aplicar estrategias transitorias que tuvieran como objetivo crear las bases sustentables para el crecimiento económico y para lograr desarrollo social, en un marco internacional con nuevas condiciones orientadas hacia la eficiencia, la competitividad y la apertura al comercio internacional.

Los principios que animaron a la reforma y modernización del Estado, están vinculados a los procesos de globalización y de mayor participación del mercado en las decisiones económicas de los individuos, así como por la mayor certidumbre que otorga la estabilidad, la aplicación de reglas claras y el correcto funcionamiento de las instituciones.

La reforma del Estado constituyó un pilar fundamental para lograr el proceso de cambio estructural. Entre sus principales características se debe destacar que propicia el encuentro del individuo, con sus libertades y oportunidades, como centro del desenvolvimiento de la sociedad y que trata de conciliar libertad individual, con voluntad empresarial e interés social.

Entre los instrumentos de la reforma, la redefinición del papel del gobierno en la economía fue fundamental porque de ahí se derivaron en la práctica las siguientes políticas:

- Redimensionamiento del sector administrativo central y reestructuración y adelgazamiento del sector paraestatal del gobierno, con el objetivo de ampliar su eficacia y productividad, eliminando las erogaciones y transferencias de recursos que no tenían el carácter de prioritarios o estratégicos.

- Privatización de activos que por su viabilidad eran factibles de ser vendidos al sector privado, propiciando con ello una mayor participación de los particulares en la actividad económica.

- Acciones de simplificación administrativa y desregulación, con las que se revisó la normatividad y el marco legal bajo el que se habían desempeñado las actividades económicas en el pasado, para terminar con la discrecional aplicación de las reglas y reglamentaciones gubernamentales, y emprender esfuerzos encaminados a promover la formulación de normas claras que permitieran a los agentes planear sus actividades en el más largo plazo.

- Reorientación de las erogaciones públicas, estableciendo como prioridad el gasto de carácter social y la inversión en capital humano.

No obstante que en algunos países, la amplitud y profundidad de las reformas económica y del Estado generaron costos por el ajuste, porque el cambio estructural coincidió con los programas de estabilización, la corrección de los desequilibrios fiscales, las medidas para reducir los niveles de la deuda y un contexto internacional poco favorable; en general se observa que en la actualidad en América Latina y el Caribe el crecimiento no inflacionario ha comenzado a restablecerse, el sobreendeudamiento se ha venido superando, el comercio exterior aumenta y se diversifica, y hay una considerable entrada de capitales para financiar inversiones. Todos estos hechos muestran que las reformas económicas emprendidas por la región, avanzan de manera correcta.

En algunos casos, en el éxito de la reforma contribuyó el establecimiento de reglas claras de participación de los diversos grupos sociales y la consulta, negociación y concertación de compromisos, lo que dio certidumbre a todo el proceso de cambio estructural y le proporcionó a la reforma el carácter y la fuerza institucional.

La concertación como un componente esencial de la planificación participativa adquirió modalidades específicas en cada una de las naciones, pero constituyó en casi todos un elemento de avance significativo de las relaciones entre grupos, organizaciones sociales y el gobierno.

De esta manera, después de un proceso de cambio que ha abarcado múltiples aspectos de la evolución de nuestros países, se ha logrado que en lo económico las naciones de América Latina cuenten hoy con las bases para tener economías más productivas, con mayor potencial para crecer de manera sólida y permanente y con la capacidad de que los beneficios se distribuyan más equitativamente. En el aspecto social se fortalecieron las instituciones y los mecanismos democráticos de participación, respetando las libertades de los grupos y de los individuos.

En la agenda quedan pendientes algunos aspectos cuya importancia será creciente conforme se continúe avanzando en la configuración de la estrategia que deberá dotar a las economías de una nueva viabilidad de desarrollo de mediano y largo plazo.

• Asegurar el crecimiento económico con estabilidad como un compromiso ineludible e indispensable, para cumplir con el objetivo de proporcionar mayor bienestar a las familias mediante la creación de empleos, el incremento real del ingreso, dotación de servicios básicos, educación y salud.

• La experiencia reciente nos muestra que para el adecuado funcionamiento de la economía es necesario continuar garantizando los equilibrios macroeconómicos. Adicionalmente, se debe generar un entorno microeconómico más flexible en donde las decisiones individuales de las empresas y las familias interactúen de manera más eficaz en los mercados.

• Fortalecer a las instituciones en nuestros países y en el exterior permitirá continuar generando un ambiente de mayor certidumbre de la evolución económica y mayor fortaleza en las estructuras sociales. Para ello, es necesario descentralizar las funciones, la responsabilidad y la administración de recursos financieros, como principio medular de la reforma del poder centralizado, con la que se reconozca la importancia de los distintos niveles de gobierno y el respeto a la comunidad y al individuo.

• Asignar mayor importancia a la inversión en recursos humanos, especialmente a la educación y capacitación, porque contribuye a elevar el nivel de productividad global de la economía y es además, un factor fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza.

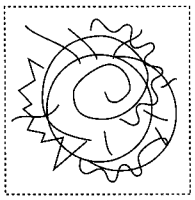
• Propiciar un crecimiento productivo que preserve el medio ambiente y en donde se haga un uso racional de los recursos naturales renovables, para evitar posteriormente mayores costos económicos y sociales.

• Finalmente, es necesario plantear en las estrategias de política económica, la creciente necesidad de establecer programas de convergencia entre nuestros países y con nuestros principales socios comerciales. La convergencia no sólo implica coincidir en el establecimiento de medidas y objetivos macroeconómicos, sino también en introducir las reformas estructurales necesarias para proporcionar mayor fluidez en el funcionamiento de los mercados y reducir las diferencias en costos comparativos,

que sean resultado de insuficiencias en sectores como la infraestructura, comunicaciones y servicios.

Los anteriores temas fueron abordados o apuntados para la reflexión en el Seminario sobre Reforma y Modernización del Estado, realizado en la ciudad de México, del 18 al 20 de mayo de 1994. Los valiosos y brillantes documentos que presentaron los participantes, se publican en las siguientes páginas, como contribución al debate sobre el Estado y el desarrollo en América Latina.

Guillermo Ortiz Martínez
Secretario de Hacienda y Crédito Público



Reforma y modernización del Estado

ILPES

CONTENIDO

INTRODUCCION
I. Los objetivos de fondo
II. La función y la responsabilidad del Estado
III. Las debilidades del Estado actual
IV. Algunas propuestas

INTRODUCCION

La reforma y modernización del Estado en la región es una tarea que los gobiernos han jerarquizado con nitidez. La totalidad de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están en curso. Reflexionar sobre el tema, contrastar experiencias, evaluar sus logros y rezagos, y proyectar un itinerario de decisiones y acciones para el próximo futuro, parece del todo pertinente.

Del mismo modo que las sociedades de los países están experimentando profundos y significativos cambios, una consistente adecuación del Estado a las nuevas realidades resulta inevitable. No innovar en este terreno propiciaría una contradicción difícil de sobrellevar y devendría en costos de todo orden que perjudicarían el desarrollo. Hay funciones propias e indelegables del Estado que le exigen modernizaciones y significativos progresos en materia de comunicación, transparencia, eficiencia y coordinación.

Las reflexiones que el Instituto vierte en este documento-resumen, se han visto muy enriquecidas por los trabajos presentados en el resto del libro y por el intenso debate a que dieron lugar. No tiene más pretensión que la de señalar aquellos tópicos que parecen más urgentes y capaces de promover un intercambio útil de pareceres, juicios y planteamientos.

Esta IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de la región reviste una importancia especial para el Instituto. Las opiniones y juicios que viertan las autoridades le permitirán asimilar los diversos enfoques y aprecia-

ciones que el tema les merece. En un período en el que se están dando nuevos diseños del Estado, se están identificando funciones inéditas y reponderando las convencionales, este contacto con los gobiernos que orientan la labor del ILPES resulta en extremo fértil y da pie a que su desempeño responda a cabalidad a las necesidades de los países.

I. LOS OBJETIVOS DE FONDO

Una finalidad esencial de la acción de gobierno consiste en el funcionamiento de regímenes democráticos, con niveles cada vez más elevados de bienestar y en condiciones de mayor igualdad de oportunidades. La consolidación, profundización y fortalecimiento del proceso democrático se basa, entre otros factores, en la plena vigencia del estado de derecho, que garantice el orden y la legitimidad política. En este contexto, no son concebibles la violencia, la arbitrariedad y las violaciones a los derechos humanos. La interrelación dinámica entre el gobierno, las fuerzas políticas y las organizaciones sociales significativas, deberían permitir la constitución de mayorías políticas con capacidad y aptitud de gobierno, dentro de la práctica democrática.

La democracia debería convertirse en un valor cultural de la sociedad política; y la complementación progresiva de la democracia representativa con la participativa significaría el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder. A su vez, para llegar a sociedades más equitativas, es indispensable atacar frontalmente a la pobreza y a la exclusión y, paralelamente, obtener una expansión económica sostenida y sustentable. El crecimiento y la equidad deben reforzarse recíprocamente y se debe avanzar hacia ellos en reforma simultánea y complementaria.

La acción del Estado de hoy día debe cumplir con claros requisitos para ganar legitimidad: tiene que ser selectiva, eficiente, transparente, informada, de costo conocido y consensuada. Al mismo tiempo, el logro de los objetivos de gobierno requiere una gestión estratégica, que plasme un proyecto político en decisiones y acciones concretas. En tal sentido, la política global debería encuadrar la actividad de los principales agentes políticos y económicos. Ni el Estado ni la sociedad civil actúan en el vacío; su acción se inserta en el marco de la política global, que le fija los parámetros y la orientación. De tal modo,

para que el Estado pueda contribuir a la construcción de una sociedad equitativa y democrática, deben cumplirse ciertos pre-requisitos.

El crecimiento provee los recursos que permiten generar empleo y ejecutar políticas sociales; de tal modo, se favorece la paz social y, consecuentemente, la estabilidad política, que son condiciones indispensables para los procesos de inversión que requiere el crecimiento. Estas relaciones de causalidad pueden constituir un círculo vicioso, si se realimentan en el sentido negativo; o, por el contrario, ser la base de un desarrollo integral sostenido y sustentable, con equidad, crecimiento y paz social.

Debe considerarse además que existe una amplia gama de instrumentos de política económica. Así, las políticas de ajuste estructural recomendadas por algunos organismos internacionales y llevadas a cabo en la mayoría de los países de la región, han tendido especialmente a lograr el equilibrio fiscal y el de balanza de pagos, a la vez que liberalizar e internacionalizar las economías latinoamericanas. Sin descuidar aquellas coherencias macroeconómicas que deben consolidarse, parece ahora necesario poner más énfasis, sobre todo en aquellos países con mayor exclusión social, en el ajuste del mercado de trabajo, reduciendo drásticamente el desempleo; en el aprovechamiento de la capacidad ociosa, que ajuste la producción real a la potencial; y en la ampliación del consumo básico y el mejoramiento de la distribución del ingreso a pautas deseables y viables. En otro ámbito, también debe respetarse el concepto de desarrollo sustentable, para que la tasa de uso de los recursos (particularmente los naturales) no exceda a la tasa de reposición y de conservación de esos recursos, y para evitar las externalidades negativas de la contaminación ambiental.

Tal vez la mayor transgresión ética y la causa más importante de retardo económico que padece América Latina, sea que casi la mitad de su población esté bajo la línea de pobreza, y que de ella, más de una quinta parte viva en estado de pobreza extrema. Entre las principales causas de esta situación está la heterogeneidad estructural, que implica la coexistencia de actividades con niveles de productividad muy diferentes; este hecho, unido a otros mecanismos de exclusión, pone a los estratos más bajos en situación de pobreza extrema o de marginalidad. De allí que sea indispensable que esa mano de obra desocupada o con muy baja productividad, adquiera capacitación y pase a trabajar con tecnologías más modernas; de otro modo, las actuales desigualda-

des tenderán a agravarse y a perpetuarse, y el crecimiento y la equidad se convertirán en utopías. Ello se vincula sobre todo con los problemas de empleo, de tecnologías y de educación, que están en la base de esa baja productividad media que exhibe la mayor parte de los países de la región.

Los objetivos fundamentales de equidad y democratización están directamente ligados a la educación. La educación deficiente y la falta de capacitación suelen determinar una mala inserción en el sistema productivo y condenar a quienes las sufren a una baja productividad y a salarios reducidos, cuando no a la marginalidad. En el sistema económico, los aumentos de la productividad están directamente ligados a la capacidad de la mano de obra; y cada vez más se considera a la educación como el elemento clave en la competitividad internacional. Para la extracción de materias primas y para las tareas rurales, bastaba con la enseñanza primaria; en cambio, la industria y los servicios modernos requieren capacidades sustancialmente más elevadas.

En cuanto a la democracia, su ejercicio requiere la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones políticas que les incumben, para lo cual deben participar de modo inteligente e informado en la discusión de los problemas nacionales. La necesidad de desarrollar integralmente el sistema productivo obliga a elevar la calidad de los conocimientos y a generalizarlos. En otro ámbito, la información es una de las bases de la democracia. De allí, la creciente importancia de los medios de comunicación como parte integrante del proceso político, en cuyo desenvolvimiento han ocupado espacios antes reservados a los partidos políticos.

Con respecto al desarrollo del sistema productivo nacional, debe tenerse en cuenta que la competitividad denominada auténtica se basa en la creciente productividad, mediante la incorporación de progreso técnico y el mejoramiento de los procesos productivos y la distribución; se diferencia así substancialmente de la que resulta de los bajos salarios, del tipo de cambio y de la degradación del medio ambiente. De tal modo, competitividad e inserción internacional, progreso técnico y equidad reciben un tratamiento integrado.[1] Del cumplimiento de los requisitos anteriores (crecimiento e incremento de la productividad y de la competitividad) podría resultar una inserción externa

[1] Véase CEPAL, "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", Santiago de Chile, 1992, págs. 109 y ss.

que obedezca a un carácter sistémico del desarrollo económico. Ello, unido a los procesos de integración regional y al crecimiento de exportaciones de mayor contenido tecnológico, elevarían la calidad del comercio exterior de la región.

II. LA FUNCION Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En los años recientes, en el análisis de los procesos de reforma y modernización del Estado, se puso énfasis en la dimensión económica y en la racionalización del aparato administrativo. En especial, se procuró determinar el área que correspondería a los sectores público y privado, se estudiaron sus interrelaciones, y se concluyó en la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del sector público. El eje de los análisis fue la evaluación de los procesos de privatización, liberalización y apertura. Las reformas llevadas a cabo por los gobiernos fueron hechas explícitas en el Consenso de Washington. [2]

Se partió de un diagnóstico de la crisis latinoamericana, que estaría provocada por el excesivo crecimiento del Estado y por el populismo económico; este último se manifestaría en la incapacidad de controlar el déficit público y las demandas salariales de los sectores público y privado. En consecuencia, se recomiendan dos conjuntos de medidas, tendientes unas a promover la estabilidad a través de políticas orientadas por los mecanismos del mercado; y otras a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

Los procesos de reforma implican que el Estado debe asumir otras responsabilidades. Por una parte están las nuevas tareas (como por ejemplo, las del Estado regulador); y por la otra, la diferente ponderación que otorgará a sus funciones tradicionales. Además, no se trata de un proceso aislado, que se injerte en un cuerpo social ajeno. La modernización del Estado forma parte de la modernización de la sociedad. Es la respuesta frente a la crisis económica y está directamente asociada a los procesos de democratización política y social; por eso es indispensable lograr un equilibrio.

---

[2] El Consenso de Washington consiste en los trabajos presentados y el debate realizado en la Conferencia organizada por el Institute for International Economics, en Washington, en noviembre de 1989. Ese material está recogido en J. Williamson, *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

Debería replantearse la función del Estado, teniendo en cuenta tanto el tamaño del sector público como sus características y funciones. A este respecto, se ha sostenido la necesidad de reducir el Estado. Pero el problema es más complejo. Si bien en general existe un sobredimensionamiento en personal y en funciones, la solución no es el achicamiento. Debe crearse un Estado más compacto y con mayor capacidad de gobierno, que redefina y reasigne el empleo público y que readecúe sus dependencias y funciones; que trabaje con una aptitud técnica superior, con cohesión política, con una clara noción de sus objetivos e instrumentos, y con capacidad para ejercer su autoridad como un Estado de derecho. En síntesis, debe ser apto para ejecutar programas y proyectos, y capaz de detectar y resolver problemas y conflictos. Estas orientaciones básicas pueden servir como pautas para los procesos de privatización y descentralización que se asociaron a la reforma del Estado.

Las privatizaciones, además de formar parte de una política de reducción de la actividad del Estado, tienen una clara connotación fiscal. Por una parte, mediante un ingreso extraordinario de fondos, se procura lograr un equilibrio de las cuentas del sector público; y por la otra se trata de suprimir déficit fiscales que muchas veces afectaron a las empresas públicas. Sin embargo, reducir de este modo el problema es peligroso, pues podría dejarse al Estado inerme frente a sus responsabilidades económicas, a los compromisos que implica un sistema democrático y social, y a la necesaria complementación entre el sector público y el privado. Por su misma índole, se trata de problemas mucho más complejos, ligados a los servicios públicos y al sistema productivo, del que también forman parte las empresas que continúan en la órbita estatal y las empresas privadas. Por ello, en el área estatal sería indispensable la implantación de mecanismos que regulen las actividades de carácter público ahora privatizadas; y una profunda reestructuración de las empresas que queden en el sector público. El objetivo central de ambas operaciones -privatización y reestructuración- no es el fiscal, sino el fortalecimiento de este nuevo Estado.

La descentralización obedece a las políticas de ajuste estructural y al proceso de democratización. Se la ha considerado, según los enfoques, como medio o fin, y puede significar para la sociedad problemas y percepciones diferentes. El centralismo puede ser un obstáculo real en algunos países, y en otros se requeriría un proceso de cohesión centralista; por ello, su aplicación y

gradación dependerá de las condiciones particulares de cada caso. En general, se procura otorgar más poder político y de administración a municipios pequeños y medianos, cuya importancia aumenta frente al deterioro del medio ambiente y de las condiciones de vida en las grandes concentraciones. Otro factor que ha coadyuvado en algunos países al proceso de descentralización es la necesidad de equilibrar los presupuestos del gobierno central, para lo cual se derivaron ciertos servicios (como los de educación y salud) a jurisdicciones provinciales (o estaduales) y locales.

La descentralización implica una redefinición de atribuciones entre el gobierno nacional, los provinciales (o estaduales) y los locales. El Estado nacional se concentraría en sus actividades exclusivas y en la dirección estratégica de la Nación, mientras se delegaría parte importante del diseño y de la ejecución en las jurisdicciones subnacionales. La ventaja radica en que le asigna una participación directa en la solución de los problemas y en la fiscalización de su ejecución, a quienes están directamente implicados en ellos. Además, les otorga relevancia a nuevos actores en el proceso político, lo cual supone una redistribución del poder a escala territorial. Los inconvenientes podrían ser políticos, por un debilitamiento de la unidad nacional, si la descentralización no fuera eficiente; o provenir del lado fiscal por la insuficiente transferencia de los recursos a las jurisdicciones locales, con lo cual las actividades de que se trate perderían calidad y cobertura. En todo caso, debería fortalecerse sustancialmente la capacidad de gestión de los gobiernos locales. No se trata solamente de transferir funciones, sino que el gobierno central ejerza una función de seguimiento, de evaluación y de cooperación-coordinación, que permita formular políticas de cobertura nacional, redefinir competencias y atribuciones, vigilar el cumplimiento de normas y detectar fluctuaciones en la calidad de la gestión descentralizada.

En los procesos de reforma y modernización del Estado, las medidas concretas adoptadas correspondieron a las realidades nacionales; su historia reciente muestra que se privilegiaron algunos objetivos por sobre otros. Por ejemplo, en los países que venían de regímenes autoritarios, se cuidó ante todo la democracia; y en los que habían sufrido hiperinflaciones, la estabilidad de precios. Las medidas concretas mediante las cuales se ejecutaron tienen una gran similitud en todos los países concernidos. Constan de reformas políticas y económicas.

En algunos países, después de los gobiernos militares de los años 70 y 80, el hecho político fundamental consistió en la instalación o afianzamiento de regímenes democráticos. En éstos y otros casos, las reformas más importantes se refirieron al sistema electoral, con la modificación de la duración de mandatos y la incorporación de algunos mecanismos de la democracia directa, tales como el referéndum y el plebiscito; a la creación de nuevas instancias de representación locales o regionales y la descentralización administrativa; y a la forma de designación de los jueces.

En el plano económico, en general las reformas fueron aplicaciones de la política de ajuste estructural y su ejecución dependió de las condiciones previas. Así, en los diferentes países se repiten las mismas medidas, con mayor o menor énfasis en cada una y con distinto rigor en su aplicación. Se trata de la consolidación del derecho de propiedad, la conversión de la casi totalidad de los procesos productivos de bienes y servicios a condiciones de mercado; la privatización de empresas públicas; la promoción y resguardo de la competencia; la eliminación del déficit fiscal; la supresión de subsidios y controles; la desregulación de los sectores productivos; el manejo del tipo de cambio; la autonomía del Banco Central; la reforma tributaria; la modernización del mercado de capitales; la reforma previsional; la apertura externa; la promoción de la inversión extranjera; el pago de la deuda externa; y la flexibilización laboral. Además, en muchos casos se llevaron a cabo procesos de reforma administrativa, con la modernización de las organizaciones y la racionalización de procedimientos y métodos.

III. LAS DEBILIDADES DEL ESTADO ACTUAL

No obstante las profundas diferencias entre los países, varios Estados de la región padecen múltiples problemas seculares. Para contrarrestarlos, se han realizado importantes esfuerzos tendientes a lograr una mayor estabilidad política, a aumentar la cohesión de las instituciones sociales y a modernizar el Estado. En el panorama social se procura remediar, por una parte, problemas de pobreza y marginación, y por la otra, atender a las presiones de las clases medias urbanas, de nivel de vida relativamente bajo, pero con poder de influencia política. Un caso grave es el de ciertos territorios que en algunos países escapan a la jurisdicción del Estado, y en los cuales suelen regir pautas arbitrarias o violentas.

Junto con estos problemas, aparecen otros que se relacionan con tres profundas tendencias contemporáneas: los sistemas democráticos, las economías de mercado y la integración a la economía mundial. Las consecuencias con respecto al Estado fueron múltiples: se afirmó el régimen representativo, y se produjo una mayor diversificación social y regional, que puede significar el otorgamiento de mayores atribuciones a la sociedad, a regiones y comunas; y al mismo tiempo se redujo el tamaño y la autonomía del Estado nacional, como consecuencia de las reformas administrativas y la globalización internacional de la economía.

Al respecto, cabe reiterar que el verdadero problema no consiste en recortarle atribuciones a un Estado todopoderoso, sino en fortalecer estados que son débiles, aunque abarquen amplias áreas. En muchas situaciones, la principal expresión de esta debilidad consiste en la incapacidad del Estado para imponer su propio orden, y para elaborar y ejecutar políticas públicas que sean estables y que se ajusten al interés de la colectividad. En algunos casos, esta debilidad resulta de una suma de carencias: la endeblez de las instituciones (en particular, el Parlamento y el Poder Judicial), el inadecuado funcionamiento de los partidos políticos, la fragmentación de las instituciones sociales relevantes y las falencias de la administración pública.

En la actualidad, los marcos legales fundamentales que rigen en varios países de la región, suelen responder a necesidades de otra época; por ello, en algunos casos se han realizado o están en curso de ejecución procesos de reforma constitucional y de la legislación básica. Por otra parte, la división de poderes no siempre funciona con la eficacia requerida. El Ejecutivo suele avanzar sobre las atribuciones de los otros poderes. El funcionamiento del Parlamento a veces está disminuido por la inexistencia de mayorías claras y por la falta de competencia técnica. A su vez, el Poder Judicial puede tener problemas derivados de la forma de designación de los jueces y de los procedimientos engorrosos a los que debe ajustarse.

La crisis económica de los ochenta, que se tradujo en crisis fiscal, debilitó la capacidad estatal para enfrentar no sólo las demandas sociales multiplicadas por los procesos de democratización, sino el funcionamiento normal de la administración. Este proceso se traduce en múltiples debilidades: frente a los poderes exteriores, que condicionan su ayuda; frente a la población, que le quita su apoyo (o su conformidad basada en el sentido de legitimidad) a un

Estado que no responde a sus demandas; y frente a su propio aparato, que sufre en carne propia las consecuencias de la crisis fiscal. Además, el hecho natural de que se gobierne día a día, ha otorgado mayor relevancia al corto plazo y a veces la sobreestimación del mercado como asignador de recursos ha hecho descuidar el mediano y largo plazos, así como los beneficios y costos sociales. Por consiguiente, es indispensable fortalecer la capacidad de análisis, reflexión y anticipación.

Frente a casos evidentes de corrupción en ciertos países de la región, la acción estatal debería prevenir el peligro de su eventual diseminación. Esta es una relación social inmoral y perversa, que constituye el peor virus contra la legitimación del poder, la credibilidad ciudadana y la gobernabilidad. Consiste en el tráfico de influencias, los cobros ilegales, las dádivas monetarias u otros favores, el enriquecimiento con fondos públicos y su despilfarro, o la evasión burda o sofisticada del pago de impuestos. Como este mal afecta la economía, la política y la moral pública, debe ser combatida en todos los niveles.

Cualquier política, por más esclarecida y beneficiosa que sea, fracasa si está inficionada por la corrupción, o si cunde la sospecha de que puede ser así, por falta de transparencia en la gestión pública. Su prevención y el castigo a los culpables son requisitos necesarios para la vigencia de la democracia y el logro de un desarrollo sostenido. En una reflexión sobre la modernización del Estado, dimensionar la magnitud de la corrupción existente, esclarecer sus mecanismos, identificar a sus protagonistas -corruptos y corruptores- y aplicar la ley, supone un salto cualitativo superior, no sólo en términos de poder del Estado, sino también referido a un desarrollo de la censura social.

Se presentan también dificultades para obtener consensos y para elaborar y ejecutar políticas de Estado. En ocasiones se manifiesta una especie de "privatización" del poder del Estado, que consiste en la influencia de grupos de presión sobre las instituciones estatales, para que adopten resoluciones favorables a sus intereses particulares. Debido a ello se debilita la capacidad del Estado para llevar adelante una política orientada a satisfacer los intereses generales. Por otra parte, las debilidades de funcionamiento de los partidos políticos influyen de manera negativa en la posibilidad de que los gobiernos lleven a cabo una política pública sistemática y estable. Entre tales defectos destacan algunos estructurales y otros coyunturales. En varios países de la región se advierte una multiplicación de partidos débiles y sin programas

claros; su proclividad a no practicar una convivencia consensuada sino conflictiva; y sistemas electorales que contribuyen a impedir la formación de mayorías claras y sólidas. Coyunturalmente, su acción está afectada por problemas tales como la falta de credibilidad por promesas no cumplidas; la oscuridad de su financiamiento, que puede hacer presumir problemas de corrupción, la ausencia de líderes políticos nuevos, con estatura de estadistas; y la falta de análisis profundos y de propuestas concretas.

Algunas administraciones públicas enfrentan graves problemas que afectan su funcionamiento. Por supuesto, no se trata de un problema general y en todos los casos existen gradaciones. Algunas de las situaciones extremas de mayor deterioro -que pueden afectar a determinados casos específicos- consisten en la carencia de buenos equipos técnicos, lo que en ocasiones se debe al clientelismo en su reclutamiento, a la alta rotación del personal -que está sujeto al vaivén de los gobiernos- y a la baja en la calidad que resulta de la reducción de personal y de sus sueldos debido a la crisis fiscal. Existe en muchas situaciones un andamiaje institucional arcaico, que traba y torna lento cualquier trámite; una gestión de muy baja productividad o de reducida eficiencia; y una falta de transparencia que da lugar a sospechas de corrupción. Sin embargo, más que la solución simplista de reducir drásticamente el número de funcionarios, parece preferible establecer programas de superación de capacidades, y proceder a una readecuación del personal, con reasignación de tareas, de acuerdo con las prioridades establecidas en los programas de gobierno. A estos defectos estructurales, se suman otros específicos cuando se trata de modernizar la administración, ya que ese propósito implica una distinta jerarquización de los actores políticos: algunos grupos ganan poder y otros lo pierden. Ello origina resistencias, primero en el plano político y después en el burocrático. Además de la natural inercia que dificulta los cambios, se plantean problemas de discontinuidad en los períodos de transición y de necesidades de aprendizaje de las nuevas pautas de acción.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS

El tema de la reforma y modernización del Estado es de una extrema complejidad. No sólo se trata de hacer más eficaz una administración -como lo aconsejaría un enfoque elemental- sino de resolver una compleja red de

relaciones entre el Estado, los países extranjeros, las distintas jurisdicciones nacionales, la sociedad civil, los trabajadores, las empresas y aún los diferentes compartimentos dentro del mismo gobierno; todo ello en el marco de objetivos políticos, económicos y sociales, inspirados en el afianzamiento de los procesos democráticos. Por otra parte, dada la diversidad de la región, no puede hablarse ni de un "Estado prototipo" ni de soluciones uniformes para el conjunto, y ni siquiera para distintos territorios y comunidades dentro del mismo país. En rigor, debería existir una relación biunívoca entre los problemas y las debilidades identificados en la sección anterior y las propuestas que se planteen. No obstante, aquí sólo se consignan planteos más bien genéricos. Las soluciones deben adecuarse a realidades radicalmente diferentes, que reflejan la heterogeneidad que está en la base de la configuración de la región.

En el análsis de las funciones del Estado, puede distinguirse primeramente una parte orgánica, instrumental, que se refiere a los aspectos organizativos y de su propio funcionamiento; y otra, que atañe a la fidelidad con que se alcanzan las orientaciones básicas de índole política, económica y social. Se trata de la eficiencia y de la eficacia; es decir, el logro de una capacidad de acción adecuada para obtener los fines deseados. La mayoría de los procesos recientes de reforma y modernización del Estado, a semejanza de lo preconizado para la empresa privada, procura obtener un buen manejo de los recursos, sobre todo de los financieros. Se refiere al funcionamiento operativo y a sus efectos directos, más que a la red de interrelaciones implicada y a las consecuencias de mediano plazo en la estructura política, económica y social, con una fuerte preocupación por el mantenimiento de la democracia.

La modernización del Estado implica también el cambio de las pautas con que actúan los actores económicos y sociales. Así, el Estado está reformando y reformándose; es a la vez, sujeto y objeto de ese proceso. Esta característica implica la simultaneidad de dos momentos en la acción del gobierno: administración y cambio. Se trata por un lado de definir y administrar las políticas públicas en el marco de las condiciones en que opera el gobierno; por otro, se busca alterar esas condiciones mediante reformas estructurales, para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y aumentar la viabilidad de sus políticas. Para encarar el problema de las interrelaciones entre lo público y lo privado, debe ante todo aclararse que tanto la acción del Estado como la del mercado son instrumentos para la obtención de determina-

dos fines de política. Sin embargo, en una época el Estado se comportó como si sus acciones fueran fines en sí mismos; y después se tuvo una pretensión análoga para el mercado.

En este contexto, lo importante es la calidad y selectividad de las intervenciones del Estado, y no tan sólo la magnitud del aparato burocrático. Surge así la cuestión de los límites entre lo público y lo privado. Entre ambos, no puede trazarse una frontera definida, dada su constante interpenetración. Los agentes privados actúan dentro de la institucionalidad vigente, que es legal y pública, y necesitan para su funcionamiento la acción del sector público; le son indispensables sus garantías, sus gastos en infraestructura y seguridad, su respaldo económico y financiero, y su protección interna y externa. Inversamente, el sector público está fuertemente permeado por la influencia de los empresarios privados. Más que negociar un nuevo "tratado de límites" entre lo público y lo privado, deberían establecerse "acuerdos de integración fronteriza". Se trata de encauzar las fuerzas del mercado, moderando excesos y supliendo omisiones. Además, son importantes los puentes constituidos por asociaciones y grupos intermedios, que no son ni estatales ni entidades con fines de lucro, y que enriquecen la vida democrática.

La relevancia que se le asigna a los mercados transfiriendo al sector privado la propiedad y la gestión de servicios públicos y de actividades monopólicas, crea la necesidad de establecer mecanismos de regulación, de supervisión y de protección al usuario o consumidor. De otro modo, la población podría quedar desamparada frente a las decisiones empresarias, que podría no ajustarse a las leyes del mercado, pues no habría libre competencia. Entre las actividades cuyos mercados deben mejorarse figuran la prestación de servicios públicos, el sistema financiero, la administración de la seguridad social y la actividad laboral.

Frente al proceso de privatización de servicios públicos, el Estado debe establecer mecanismos de regulación que aseguren su prestación eficiente, a precios equitativos. En cuanto al sistema financiero, se trata de evitar que la liberalización del crédito y de las tasas de interés desemboquen en crisis financieras; además, debería establecerse un sistema de garantías estatales o comunitarias, que haga posible que el crédito llegue a empresas pequeñas y microempresas y a grupos de ingresos modestos. Los sistemas de seguridad social basados en el régimen de capitalización a cargo de entidades privadas,

requiere una estrecha supervisión estatal que preserve la solvencia de las entidades administradoras. En el mercado laboral, la tendencia a la flexibilización y la necesidad de reconversión que afecta a ciertas actividades reclama la presencia pública; se trata tanto de mitigar posibles efectos sociales adversos (por ejemplo, la cesantía), como de desarrollar una intensa tarea de capacitación, en especial de quienes deben desempeñar nuevas tareas.

La reforma del Estado debe ser simultánea y congruente con la modernización del sector privado y de los demás actores sociales. Al sector privado se le asigna protagonismo en la reestructuración y ampliación productiva, así como en el desarrollo de capacidades gerenciales. Complementariamente, sería deseable una cooperación con el sector público para el logro de avances en el desarrollo científico y tecnológico, en la capacitación de recursos humanos, en la generación de puestos de trabajo y en la protección del medio ambiente. Para que cumpla esas funciones con eficiencia y eficacia, el sector privado debería abandonar el entorno de protección, e ingresar en otro de eficiencia y competitividad, lo cual requeriría un profundo proceso de reestructuración.

En los últimos años, la política, la economía y la sociedad de América Latina han sufrido profundas transformaciones. Consecuentemente, se han producido cambios muy importantes en la estructura y funcionamiento del Estado. Estos hechos fuerzan la necesidad de actualizar los diagnósticos; no puede actuarse ahora con la visión de una realidad que ya no existe. La queja contra la realización de diagnósticos repetidos es correcta cuando se refieren a las mismas situaciones, pero no cuando se trata de describir y evaluar rápidas y profundas evoluciones, que configuran realidades muy diferentes. El Estado que emana de una sociedad distinta, para satisfacer nuevas necesidades, tiene que ser diferente. Sin embargo, esta necesidad perentoria no altera los objetivos básicos que se persiguen tanto en el proceso de desarrollo como con la acción del Estado. Será necesario discernir cuál es la realidad actual, para señalar los cursos de acción alternativos que mejor lleven a la democracia, al crecimiento y a la equidad.

La gobernabilidad suele considerarse, en el caso de los países desarrollados, como la capacidad de respuesta que tiene el Estado frente a las demandas cada vez mayores de la población; su "rebasamiento", que lleve a la ingobernabilidad, sería el producto de un supuesto "exceso de democracia".

En cambio, en América Latina la gobernabilidad está afectada en mayor grado por una "debilidad democrática", producida por la falta de calidad participativa de una ciudadanía que fue desactivada. Implica el cumplimiento de dos requisitos: la legitimidad y la eficiencia. La legitimidad se basa en la vigencia de un Estado de derecho, con una sólida base de apoyo social. No sólo es necesario que rijan plenamente las libertades individuales y políticas, sino que se aseguren otras dimensiones del sistema político, tales como la existencia de un Poder Judicial autónomo, honesto y eficiente, una lucha permanente contra las posibilidades de corrupción, y la conciencia social que asocie crecimiento con equidad. El segundo requisito de la gobernabilidad es la eficiencia. En su obtención confluyen, por una parte, la designación explícita del ámbito de acción estatal; y por la otra, la mejora sustancial de los mecanismos de instrumentación.

Las funciones públicas emergentes de la reforma del Estado [3] pueden clasificarse en tres grupos. Un primer grupo incluye las tareas clásicas de gobierno, que consiste por una parte en la provisión de los bienes públicos puros (justicia, seguridad ciudadana y relaciones externas); en segundo lugar, la administración de los grandes desequilibrios (macroeconómicos, sociales y ambientales); por último, la acumulación de capital social, físico y humano. En este contexto, no es de aplicación el paradigma privado, porque no existen ganancias apropiables, y el cumplimiento de estas funciones por el Estado es ampliamente aceptado; sin embargo, algunas de esas actividades se desempeñan mal, y en otras existe una verdadera deserción estatal. Ello requiere una profunda y urgente acción que corrija tales deficiencias.

Un segundo grupo de funciones públicas emergentes consiste en la armonización, mediante la regulación gubernamental, de diferentes intereses particulares frente a los de la comunidad, en aquellas áreas en que sean divergentes. Estas tareas son de difícil ejecución en los ámbitos político, institucional y técnico. Surgen problemas como el de la independencia real de la autoridad reguladora, dado el creciente poder económico y político de las empresas controladas. Además, suele existir asimetría en la información; y, en todo caso, sería indispensable diseñar mecanismos ágiles, automáticos y efectivos para resolver las controversias.

---

[3] Véase ILPES, *Gestión estratégica, planificación y presupuesto*, Buenos Aires, 1992, págs. 17 y 18.

El tercer grupo de funciones estatales apunta a la gestión estratégica, es decir, al papel anticipador, de diseño y catalizador del Estado para orientar y dinamizar el desarrollo nacional. Ello forma parte de la evolución que se está operando en la concepción de la planificación renovada, con una mayor presencia en la adopción de decisiones. La gestión estratégica tiene como primer componente la gestión y por ello privilegia la acción, coordina adecuadamente el funcionamiento de las partes dentro del conjunto y evalúa anticipadamente las actitudes de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos frente a las decisiones del gobierno. Además, es estratégica, es decir se propone el logro de objetivos que sean coherentes en el largo, mediano y corto plazos, y trata de cumplirlos con los menores costos posibles.[4] Se concreta en la selectividad en el pensamiento y en la acción, en el reconocimiento de que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, y en la necesidad consecuente de imprimir a la gestión un fuerte sentido de negociación. De acuerdo con estas pautas, debería llevarse adelante un proyecto nacional, sobre la base de un consenso mayoritario, que adopte un marco orientador de largo plazo, que sea flexible, adaptable, indicativo y en cuya elaboración participen múltiples actores. Actualmente, cuatro de los ejes en que se sustenta una estrategia de cambio son la inversión, la tecnología, el acceso a mercados y el financiamiento. La articulación entre estos mecanismos no es espontánea: el Estado debe inducirla y promoverla, tal como lo demuestran los ejemplos de países con desarrollo exitoso en el pasado reciente.

El proceso de adopción de decisiones y de su instrumentación presenta dos aspectos: el primero atañe a las calidades políticas que debería reunir; y el segundo, a las reformas más urgentes de la administración pública. Las calidades políticas se refieren a la conducta de los principales actores, al perfeccionamiento de las instituciones y al relacionamiento del gobierno con la dirigencia política y gremial y con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Ante todo, los actores políticos, económicos y sociales deben tener la intención y la capacidad de elaborar un proyecto nacional, lo cual implica: la voluntad de alcanzar consensos en los aspectos centrales del proyecto, por sobre conflictos de intereses inmediatos; una conducta de los partidos políticos, que signifique la elección democrática de sus dirigentes, la discusión sobre

---

[4] Véase ILPES, Repensando la planificación, Brasilia, 1993, págs. 11 y ss.

cuestiones programáticas, el relacionamiento más intenso con la ciudadanía y la transparencia en el financiamiento; la recuperación de un horizonte de mediano y largo plazos, que permita programar la satisfacción de demandas y acumular resultados; la discusión pública de los problemas y la búsqueda abierta de adhesión ciudadana.

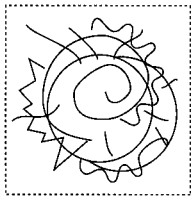
El eje de la acción debería ser la lucha obstinada para perfeccionar el Estado de derecho y el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas, de modo que cada poder del Estado cumpla con sus funciones, exista transparencia en su actuación y se fiscalicen los actos de gobierno. Asimismo, son fundamentales el incremento de la credibilidad y la capacidad para ejercer la función de gobierno, para lo cual deberían converger el discurso político convocante y las acciones reales de gobierno; el establecimiento de mecanismos que permitan que el gobierno interactúe con las organizaciones políticas y de la sociedad civil; y una especialización de las funciones de la administración, que también permita lograr una unidad de comando y de realizaciones.

El éxito de un proceso de reforma y modernización del Estado depende no sólo de su concepción estratégica, sino también de la transparencia y eficacia de su ejecución. En otros términos, que esté libre de toda sospecha en cuanto a honestidad, y que incida sobre los aspectos substanciales del manejo del Estado. Algunos de los temas a resolver con prioridad se refieren a la política de personal, que requiere captar y retener por un tiempo prudente a personal de alto nivel, crear una cultura organizacional (una actitud colectiva de servicio a la comunidad y al usuario) y construir sistemas de incentivos reales. Al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las decisiones debería disponerse de información sistemática, pertinente, oportuna, confiable y seleccionada apropiadamente; de análisis adecuados a la función de gobierno; y de mecanismos de coordinación. También debe tenerse en cuenta que la instrumentación de programas y políticas es el momento más importante de la acción de gobierno y puede constituir el punto más crítico cuando la administración es débil.

Se está produciendo un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado. De un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficacia del aparato estatal, se está pasando a otro que, sin descuidar los anteriores, incorpora nuevas preocupaciones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar que ataque las causas internas y externas que la debilitan, la construcción de

estados de derecho pleno, y el mejoramiento de la dimensión social del Estado que lo oriente hacia una mayor equidad. En el plano de la acción, deberían desarrollarse nuevas ideas, que permitan evitar caminos ya superados. Sería importante una revalorización de la función pública, en la que pueden cumplir una función decisiva los medios de comunicación. Debería existir una capacidad para anticipar, diseñar y traducir objetivos políticos en acciones concretas de gobierno; para darles seguimiento, efectuando evaluaciones periódicas; y para realizar un ordenamiento del proceso decisorio público.

Con esta nueva orientación se podrán superar los defectos de esquemas de pensamiento reduccionistas, y poner el énfasis en las interrelaciones entre Estado y sociedad, entre iniciativa privada e intervención pública; se hará también evidente -como ya se reiteró- la imposibilidad de brindar una receta única para todos los países y situaciones; se le dará relevancia a las vinculaciones recíprocas entre los diferentes actores intervinientes y a las trayectorias más apropiadas de los procesos de reforma; y surgirá la necesidad de prever sus principales consecuencias, pues procesos con resultados satisfactorios en algún momento y dimensión, pueden tener consecuencias no deseadas en otros ámbitos. Este podría ser el punto de partida de un esfuerzo teórico-práctico que, sobre la base de una sistematización comparativa de las experiencias latinoamericanas, permita analizar las trayectorias de reforma más adecuadas para cada situación nacional.



La reforma del Estado en México

Carlos Bazdresch
y Carlos Elizondo

Carlos Bazdresch y Carlos Elizondo son Director General y profesor-investigador respectivamente, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

CONTENIDO

I. INTRODUCCION

II. EL PUNTO DE PARTIDA

1. En lo macroeconómico
2. En lo microeconómico
3. En lo político
4. En lo social y cultural

III. PROCESO DE MODERNIZACION

1. La reforma macroeconómica
2. La reforma microeconómica
    a. La apertura al exterior
    b. La privatización
    c. La desregulación
3. La reforma política
4. La reforma institucional

IV. RESULTADOS

1. Sostenibilidad
2. La reforma microeconómica
    a. La apertura
    b. La privatización
    c. Desregulación y reforma financiera
3. La reforma política

V. CONCLUSION

VI. CUADROS

1. Calendario de liberalización arancelaria en México, 1983-1989
2. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales por la vía venta
3. Efecto directo de medidas de reforma regulatoria (julio de 1989 a diciembre de 1993)

I. INTRODUCCION

Como es sabido, alrededor de la década de los años treinta, el Estado que emergió de la revolución mexicana creó un marco institucional "sui-generis", con el fin de asegurar la paz política interna, permitir el progreso económico del país y, de esta manera, proteger y ampliar la independencia nacional.

Por razón misma de su objetivo y de las circunstancias en que se creó, este sistema tenía fuertes rasgos: i) autoritarios, ya que suponía concentrar la autoridad en el Presidente de la República; ii) centralistas, pues aunque formalmente se trataba de un sistema federal, en la práctica buena parte del poder emanaba del centro; iii) corporativos, al enfatizar la importancia de la representación popular lograda a través del partido oficial y de las diversas organizaciones de masas, creadas en torno al primero; y, iv) intervencionista en la economía, no sólo como producto de la adopción de un modelo de sustitución de importaciones seguido con el objetivo de modernizar el país, sino también, y más importante, por el protagonismo económico del Estado -que surgía de su origen revolucionario- que politizaba el manejo de la economía.

Este sistema fue eficaz para promover un rápido desarrollo económico y social entre 1940 y 1970, aunque a costa del desarrollo político. Sin embargo,

a partir de 1968 enfrentó retos y dificultades crecientes; muchos, resultado de la estrategia adoptada a lo largo de los años de crecimiento, pero sobre todo de la dificultad del sistema para cambiar.

En el aspecto político, estos retos surgieron de la creciente demanda de participación de diversos grupos sociales, predominantemente de las clases medias, que no podían ser acomodadas dentro de las cerradas y verticales instituciones emanadas de la revolución. En lo económico, los retos fueron producto de la ineficiencia introducida tanto por el intervencionismo estatal propio del modelo de desarrollo seguido, como por la arbitrariedad del manejo politizado de la economía.

A partir de 1973, con una economía internacional menos expansiva y más competitiva, la economía mexicana fue incapaz de mantener sanamente el ritmo de crecimiento. Esta incapacidad en un principio se manifestó en mayor inflación y endeudamiento y sobre todo en el aprovechamiento absolutamente ineficiente de las oportunidades de gasto público que se abrieron con el auge petrolero entre 1976-1981.

Sin embargo, la creciente fuerza de estos retos, la ineficacia de las respuestas que a contracorriente les dio el sistema a lo largo de los años setenta, y la creciente inestabilidad de la economía internacional, terminaron por crear una grave crisis económica que estalló en 1982 con muy serias repercusiones políticas.

Fue precisamente la necesidad ineludible de enfrentar la crisis de 1982, la que, por fin, generó en el gobierno la voluntad política no sólo de aceptar el cambio sino de encabezarlo. De este modo, en 1983, se inicia el proceso de reforma del Estado mexicano. Los dos propósitos generales de esta reforma han sido: i) impulsar la liberación de la economía con el objetivo de que las fuerzas del mercado sean centrales en la asignación de recursos; y, ii) lograr, en forma paulatina, la democratización de la vida política nacional. Si bien el avance de la reforma ha sido mucho más evidente en el escenario económico que en la arena política, lo cierto es que, de 1982 a la fecha, en ambos terrenos se han dado grandes cambios.

El propósito de las páginas que siguen es relatar dicho proceso y hacer unas breves reflexiones finales sobre sus alcances e implicaciones. Debe notarse, sin embargo, que dado lo limitado del espacio el tratamiento será un tanto esquemático.

II. EL PUNTO DE PARTIDA

En 1983, al momento de iniciarse el proceso de reforma, el país enfrentaba los siguientes retos:

1. *En lo macroeconómico*

• Una severa crisis con los acreedores externos. Los mercados financieros internacionales se encontraban cerrados para el país. Sin financiamiento externo era imposible dar servicio a la deuda externa y, por tanto, se abría la posibilidad de tener que declarar una moratoria.

• Además, la crisis de la deuda había generado una crisis de confianza interna. Como consecuencia, la inversión privada se había reducido bruscamente, el tipo de cambio había sufrido una fuerte devaluación, y el ritmo de la actividad económica había descendido en forma violenta.

• Junto con lo anterior, en razón del déficit público; de la devaluación; de diversos ajustes de los precios públicos; y de la rigidez de distintos sectores de la oferta, se había generado un alto ritmo de inflación -mayor al 100% anual- que causaba diversos problemas políticos y sociales y que amenazaba con llevar a la economía a un proceso hiperinflacionario.

2. *En lo microeconómico*

• Existía un sector público de grandes magnitudes cuyas empresas, en la gran mayoría de los casos, eran deficitarias e ineficientes.

• Una economía agrícola fuertemente intervenida que se encontraba estancada, y cuyo financiamiento requería grandes subsidios.

• Numerosos sectores de la economía se encontraban sobre-regulados y subsidiados.

• Un sector industrial altamente protegido con aranceles elevados, al cual se suma la operación de un sistema de permisos previos que muchas veces resultaba en la prohibición de importaciones.

• Varias leyes, regulaciones y prácticas que no permitían la operación eficaz de gran número de mercados. Este era el caso de la regulación agraria,

ciertas disposiciones para regular la inversión extranjera directa, el control del sistema financiero, la regulación del sistema de transportes, etc.

Como resultado de todo lo anterior se había generado una economía poco exportadora que, aún con las ventas petroleras, requería de un flujo de financiamiento externo demasiado grande como para ser sostenible. Por lo demás, la economía utilizaba de manera muy ineficiente sus recursos; el desempleo era creciente; la capacidad de innovación muy baja; existía muy poca protección al ambiente, etc.

3. *En lo político*

• Un sistema político cuya estructura legal estaba basada en instituciones democráticas, pero cuya cooperación efectiva estaba fuertemente influida por la existencia de un partido oficial con fuertes rasgos corporativos incluyentes de origen estatal. Como resultado del apoyo gubernamental, este partido detentaba la gran mayoría de los puestos de elección. Dado el poderoso aparato político oficial, los partidos de oposición eran extremadamente débiles.

• La legislación electoral era poco transparente y el padrón de electores poco adecuado, lo cual llevaba a un nivel de abstención alto.

• Una débil división de poderes. El gobierno se caracterizaba por una presidencia de la república muy fuerte, con gran influencia no sólo en el propio poder ejecutivo, sino también en el legislativo y en el judicial.

• Un fuerte centralismo. El gobierno federal dominaba claramente a los gobiernos locales. Con pocas excepciones los gobiernos municipales eran extremadamente débiles.

Si bien se había iniciado un lento movimiento hacia la democratización, el sistema sufría una creciente enajenación de diversos grupos a la izquierda y a la derecha del gobierno.

4. *En lo social y cultural*

• Una educación pública caracterizada por una muy fuerte intervención del gobierno federal y con participación reducida de los sistemas de educación locales: públicos o privados. Poca participación de los padres de familia en la labor educativa.

• Fuerte predominio de la influencia gubernamental en muchos aspectos de la vida social y cultural, mientras que la sociedad mantenía una actividad relativamente pasiva.

III. PROCESO DE MODERNIZACION

Como ya mencionamos, a consecuencia de la crisis de 1982, el gobierno aceptó la necesidad de encabezar un cambio profundo en el país.

En lo económico, este proceso se llevó a cabo en dos etapas: a) el control de la crisis macroeconómica y fiscal iniciada en 1982; lo cual se logró hasta 1988; y, b) la reducción del papel del Estado en la economía mediante diversas reformas. Proceso que si bien se inició desde antes de 1988, se hizo mucho más intenso después de esa fecha. La primera tarea cuya urgencia imponían las circunstancias fue atender la crisis macroeconómica:

1. *La reforma macroeconómica*

Esta reforma tiene como objetivo último recuperar el ritmo de crecimiento. Sin embargo, con propósitos operacionales, el gobierno se ha propuesto el logro de dos metas: a) el saneamiento fiscal, y b) la modificación de los precios "clave" -tipo de cambio, tasa de interés, salario y precio de los energéticos-, a fin de situar su nivel relativo en forma más apropiada a las necesidades de un crecimiento promovido a través del mercado.

El saneamiento fiscal se llevó a cabo en dos etapas. Entre 1983 y 1988: a) se redujo significativamente el gasto público, incluyendo la inversión pública, y b) se eliminaron diversos subsidios -sobre todo los asociados a los precios bajos de los energéticos. Sin embargo, se mantuvieron algunos subsidios al consumo de alimentos populares. De 1988 a la fecha: a) se redujeron los gastos financieros mediante la reestructuración de la deuda pública externa y la liquidación de parte de la deuda pública interna;[1] b) se realizó una profunda

[1] La disminución de la deuda pública se realizó al principio de los años noventa, usando en parte los ingresos públicos que produjo el proceso de privatización, y en otra parte, mediante la "quita" que tuvo lugar en 1990 con la aplicación del Plan Brady. La deuda total, interna y externa, del sector público, consolidado con el Banco de México, disminuyó del 68% del PIB en 1982 al 22% en 1993. Pedro Aspe, "Balance sexenal de la transformación económica del país" discurso pronunciado ante la XI Asamblea General Ordinaria del Consejo Nacional Agropecuario. Suplemento especial de *El Nacional*, p. II.

reforma tributaria por la cual se redujo el número y tasas de los impuestos, con lo cual se aumentó la base gravable y la recaudación tributaria no petrolera se incrementó en 35%, en términos reales, entre 1988 y 1993;[2] c) se reestructuró el gasto público, a fin de recuperar, y/o aumentar el nivel del gasto público en educación, salud pública, y el orientado al alivio de la pobreza.

Los precios clave cambiaron de la siguiente manera: a) el tipo de cambio, ha estado más depreciado, en promedio, desde el inicio de la crisis que antes de ella; b) a partir de 1983 la tasa de interés real casi siempre ha sido positiva y con un nivel competitivo con el exterior; c) el salario mínimo tiene ahora un nivel considerablemente más bajo que antes de la crisis, aunque al nivel de los trabajadores especializados, el salario es igual o mayor que antes de la crisis; y d) el precio interno de los energéticos aumentó considerablemente.

• Como resultado de lo anterior: a) el Estado Mexicano está prácticamente saneado desde el punto de vista fiscal, existiendo un superávit económico primario positivo (3.7% del PIB en 1993 y balanceado para 1994)[3] y un nivel de deuda pública claramente sostenible; y b) los mercados financieros y de divisas se encuentran prácticamente liberados.

A su vez, el saneamiento fiscal, junto con el manejo más apegado al mercado de los precios clave, han permitido que la inflación se haya reducido a un nivel muy bajo. Para 1994 se estima que la inflación será del 7%. Desgraciadamente, a pesar del logro en los objetivos inmediatos de la reforma, por diversas razones, casi todas ellas de índole coyuntural, el ritmo de crecimiento de la economía aún mantiene un nivel muy bajo.

2. *La reforma microeconómica*

Una vez que se inició la instrumentación del programa de ajuste macroeconómico, la atención se volvió hacia las reformas de estructura, con la intención de limitar el papel del Estado en la economía, para así aumentar las probabilidades de éxito del programa de ajuste macro.

---

[2] Ver Aspe *op. cit.*, p. II. Esta cifra no está corregida por el impacto de la revaluación que ha sufrido el peso entre 1988 y 1993.

[3] Ver Banco de México, *Informe Anual*, 1993.

Entre los elementos principales de este tipo de acción cabe distinguir: i) la apertura comercial; ii) la privatización; y, iii) la desregulación. A continuación describimos brevemente cada una de éstas. [4]

a) La apertura al exterior

El gobierno de México -al igual que casi toda América Latina- desde la década de los treinta promovió activamente la industrialización con políticas de sustitución de importaciones. Esta línea de política se siguió aplicando hasta 1982, momento en que la protección de la economía se hizo aún mayor como respuesta a los problemas en la balanza de pagos que enfrentaba el país. En ese año la situación era la siguiente: el 100% de las importaciones estaba sujeta al requisito de permiso previo, y los aranceles tenían una media de 27%, había 16 niveles de protección y un rango entre 0 y 100%. Por otra parte, el coeficiente de exportaciones en ese año fue de 13.4%, el cual incluía grandes ventas petroleras, y el coeficiente de importaciones de 8.8%. [5] Junto con lo anterior había diversas restricciones sobre la inversión extranjera, y también sobre la exportación de diversos productos agropecuarios mexicanos. Se trataba, entonces, de una economía muy cerrada.

El proceso de reforma de la política comercial fue extraordinariamente intenso. En el cuadro 1 se presenta un calendario de dichas actividades. En forma sintética se pueden distinguir dos grandes pasos: el primero se refirió a la reducción de las barreras comerciales al exterior, y el segundo al establecimiento de acuerdos de libre comercio con distintos países, entre los cuales resalta el tratado de libre comercio de América del Norte, aunque se han realizado acuerdos similares con países de menor importancia relativa.

i) La reducción de las barreras comerciales se realizó en varias etapas:

---

[4] También tuvo lugar una importante reforma financiera. Sin embargo por motivos de espacio ésta no se describe con detalle; basta mencionar que gracias a esa reforma en la actualidad: a) ya no existe ningún control sobre la tasa de interés; b) hay una nueva ley que regula las actividades de este sector; c) prácticamente desaparecieron los controles cuantitativos al crédito de los intermediarios financieros. Ver al respecto Guillermo Ortíz Martínez, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, Col. Una Visión de la Modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

[5] El coeficiente de exportación fue de 11% en 1981 y 10.7% en 1980 y el de importaciones fue de 14% en 1981 y de 13% en 1980. Ver Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, Col. Una Visión de la Modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, cuadros 6 a 8.

En la primera (1983-1985) se redujeron sólo algunos aranceles y se liberaron algunas fracciones. Sin embargo, en este lapso se creó un consenso en el gobierno sobre la necesidad de la liberalización tanto para estabilizar la economía como para permitir un mayor crecimiento.

Entre 1985-1988, en una segunda etapa, se llevó a cabo una liberación abrupta del requisito de permiso previo a muchas fracciones, lo que temporalmente, se compensó elevando los aranceles de esas fracciones. Se eliminaron algunas restricciones a la exportación y se redujo la importancia de diversos precios oficiales. En este primer período la relativa subvaluación del tipo de cambio sirvió para proteger a la economía nacional. Después, en 1987 y 1988 continuó la liberalización de fracciones, se eliminaron casi por completo los precios oficiales y se revirtió la anterior alza de aranceles. Además, se continuó quitando restricciones a la exportación.

En la tercera etapa (1989-1992) continuó el proceso de liberación, eliminación de restricciones, etc. hasta llegar al punto en que la economía quedó sustancialmente liberada de permisos, restricciones a la exportación, precios oficiales y con aranceles relativamente bajos.

Así, al final de este proceso -1992-, sólo 10.7% de las importaciones quedaron sujetas a permiso previo, la dispersión arancelaria quedó en 13% con un arancel promedio del 11.4% y 5 niveles arancelarios. Asimismo, sólo 101 fracciones quedaron sujetas a permiso de exportación, lo que en ese momento representaba el 3.0% de las exportaciones.

Al mismo tiempo, a lo largo de todo este proceso, fueron aumentando rápidamente los flujos de exportaciones e importaciones. De tal modo que el coeficiente de importaciones pasó de 8.8% en 1982 a 17.8% en 1992, y el de las exportaciones de 15.9% en 1983 a 18.2% en 1992. Es decir que, a grosso modo, dichos coeficientes se duplicaron en un período de cinco o seis años. Debe notarse que el incremento del coeficiente de exportaciones ocurrió a pesar de que entre 1982 y 1992 el valor de las exportaciones petroleras se redujo considerablemente, y los términos de intercambio del país sufrieron un deterioro mayor al 25%.

ii) Junto con el proceso de apertura, desde mediados de 1990 se iniciaron negociaciones para establecer un tratado de libre comercio con los Estados Unidos primero, y luego con Estados Unidos y Canadá a fin de establecer un área de libre comercio formada por los mercados de los tres países de Norteamérica. Estas

negociaciones se terminaron al final de 1993, acordándose que el tratado entraría en vigor el primero de enero de 1994.

Respecto de estas negociaciones vale señalar los siguientes puntos:

Su conclusión fue aprobada con entusiasmo por las comunidades de empresarios de los tres países, lo que sugiere que con el tratado se abren oportunidades importantes de inversión y negocios, para los tres países.

Sin duda habrá una cierta diversión del comercio, pero también habrá una importante creación de comercio. La creación de comercio será más importante si se toman en cuenta las ganancias que ocurrirán por la fuerte transferencia de capital que se espera que suceda en favor de México, en los próximos años. [6]

Por el momento no es posible evaluar su resultado ya que la operación del tratado sólo lleva algunos meses en operación. Sin embargo, hay que notar que prácticamente todos los estudios que se hicieron sobre este tema concluyeron que los tres países, en particular México, obtendrían beneficios económicos importantes de la firma de este tratado. Estos provendrían, principalmente, del efecto de un mayor flujo de capital hacia el país provocado por la apertura de nuevas oportunidades de inversión. [7]

Es indudable, sin embargo, que la entrada en esta área de libre comercio implica que el país debe superar retos importantes, a fin de obtener beneficios netos positivos de esta operación. Entre éstos se encuentra el de aprender a competir en nuestro país con mucho más empresas extranjeras que antes, capacitar al aparato productivo para elevar considerablemente sus estándares de calidad, realizar un conjunto de inversiones de la infraestructura para aumentar la rentabilidad de la inversión en el país, intensificar considerablemente las tareas de capacitación, etc. No es posible saber la forma en que se enfrentarán estos retos, pero hay una clara conciencia de la necesidad de hacerlo.

b) La privatización

Como ya se señaló, desde el inicio del Estado mexicano moderno en los años treinta, se empezó a formar un sector paraestatal importante. Este, que al principio sólo incluía unas cuantas empresas fue creciendo con el tiempo,

---

[6] Ver al respecto el número especial de *Economía Mexicana. Nueva Epoca* (CIDE, 1993) que trata este tema.

[7] Por otra parte, vale notar que las exportaciones del país, la mayor parte dirigidas al área del TLC en los últimos meses, han aumentado a una tasa muy alta.

perdiendo su propósito original, de participar sólo en algunos sectores clave, ya que se ampliaron en forma bastante arbitraria las razones para formar empresas paraestatales, en muchas ocasiones simplemente para rescatar empresas privadas con problemas. Como consecuencia de esto, su número había llegado a 1155 en 1982.

Esta cifra incluye organismos descentralizados, empresas con participación mayoritaria, fideicomisos etc. En este universo se encontraban desde PEMEX, que es la empresa más grande del país, hasta todos los bancos comerciales, empresas productoras de bicicletas, hoteles y pequeños fideicomisos formados con propósitos muy específicos.

Fue muy natural, entonces, que la reforma económica se enfocase sobre este sector para reducirlo y racionalizarlo radicalmente. La desincorporación se realizó a través de cierres, transferencias a otras instancias gubernamentales y privatización, siendo esta última modalidad la más importante y mediante la cual se efectuaron las desincorporaciones más significativas.

A mayo de 1993 el número total de entidades paraestatales se había reducido a 213. Entre 1983 y 1993 fueron desincorporadas 977. Con respecto a este proceso hay que notar los siguientes puntos:

La privatización se llevó a cabo en dos etapas: La primera de 1985 a 1989 durante la cual se vendieron las participaciones minoritarias en ciertas empresas y se iniciaron algunas privatizaciones importantes como la de Aeroméxico. La segunda se inicia con la llegada al poder del Presidente Salinas. Vale aquí mencionar que el proceso se formaliza considerablemente a partir de octubre de 1990, cuando se formó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales como dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esta segunda etapa se lleva a cabo la mayor parte de las privatizaciones.

Se estima que las privatizaciones hasta la fecha habían producido ingresos brutos al sector público por 19 mil millones de dólares.[8] De este monto, más de las dos terceras partes provinieron de dos acciones principales: la privatización de Teléfonos de México y la reprivatización de la banca comercial.

A pesar de la existencia de numerosos estudios no se cuenta con un análisis detallado que permita hacer una adecuada evaluación de costo-beneficio de este proceso. Sin embargo, se puede notar que uno de sus

[8] Ver Aspe, *op. cit.*, p. II. Si los ingresos incluidos en esta cifra se estimaran a pesos constantes de 1994 el total sería sustancialmente mayor.

principales objetivos fue el fiscal, el cual desde luego se obtuvo ya que los ingresos mencionados permitieron reducir la deuda pública de manera importante. Esto, a su vez, permitió disminuir significativamente los gastos financieros pagados por el sector público, lo cual, además de disminuir el déficit público, tuvo consecuencias liberadoras sobre los mercados financieros.

Por otra parte, no es claro que -aparte de lo fiscal- como resultado de este proceso vaya a aumentar la eficiencia de la economía. La cuestión es que en muchos casos no se buscó que al darse el cambio de propiedad los mercados se hicieran más competitivos.

En cuanto a procedimientos, se estableció un complicado proceso de autorización y licitación -descrito en el cuadro 2-, a través del cual el gobierno intentó hacer transparente el proceso de venta de estas empresas.

c) La desregulación

El trabajo de desregulación que se ha llevado a cabo en estos años -principalmente a partir de 1989- también ha sido de grandes dimensiones.

Así, en el presente sexenio, la tarea de desregulación se inicia con la expedición de un nuevo reglamento para el autotransporte federal, el 17 de julio de 1983. A partir de esa fecha se realiza una intensa actividad que se ha reflejado en multitud de cambios -pequeños y grandes- en muy distintas regulaciones, y que afectan a una gran cantidad de actividades económicas.

En el cuadro 3 se describe con detalle este proceso. Se contabilizan 46 modificaciones legislativas realizadas entre 1989 y 1993. De éstas, 20 son cambios que afectan al servicio público, 17 son reformas paraestatales, y sólo 9 son cambios al marco jurídico general. De los 46 cambios, 16 afectan al sector de comunicaciones y transportes, 6 al sector agropecuario, y los otros se relacionan con otras actividades.

No es posible aquí intentar un análisis detallado de estas reformas sólo hay que mencionar que en la gran mayoría de los casos estuvieron dirigidas a facilitar la acción de los mercados y eliminar restricciones legales, sobre todo cuando se concretaban en el requerimiento de alguna decisión de algún funcionario público. En otros casos se actualizaron leyes ya muy anticuadas.

No se ha realizado, que sea de nuestro conocimiento, una evaluación sistemática de esta actividad desregulatoria. Sin embargo, dados los antecedentes mercantilistas de casi toda la legislación económica mexicana es casi

seguro que la nueva regulación ha tenido un efecto liberador. Por otra parte, dada la rapidez con que se ha hecho este trabajo es probable que en el futuro haya necesidad de revisarlo.

3. *La reforma política*

El gobierno post-revolucionario se organizó con base en un sistema corporativo incluyente y en un partido que dominaba las elecciones y al sistema de partidos. La fortaleza de la burocracia federal y el dominio del partido de la revolución hizo posible centralizar el poder para pacificar el país mediante la incorporación institucional de los grupos sociales a los que la revolución había movilizado.

Como ya mencionamos, la primera gran crisis política de este sistema ocurrió en 1968, con el movimiento estudiantil de ese año. Si bien, debido a la fortaleza del propio sistema, el movimiento no logró apoyo fuera del ámbito estudiantil, fue una señal de la existencia de nuevos grupos sociales que requerían mayores oportunidades políticas. Dado que esta crisis se resuelve mediante la violencia, el descrédito que causó sobre el gobierno fue muy grande.

Ante la violencia los estudiantes y diversos grupos de la izquierda, inician una guerrilla urbana y rural. El gobierno del Presidente Echeverría responde en tres ámbitos:

i) reprime a la guerrilla;

ii) coopta a jóvenes universitarios otorgándoles algunos espacios al interior de la alta burocracia y promoviendo una expansión del sistema de educación superior;

iii) realiza una reforma política en 1973 que permite a los partidos existentes mayores facilidades para lograr la representación política. Es decir, el gobierno amplía los espacios políticos fuera del PRI.[9]

Sin embargo, esta reforma se limitó a dar facilidades a los partidos existentes. Si bien a la derecha del PRI se situaba el PAN, un partido genuinamente independiente y representativo, a la izquierda se encontraban el PARM y el PPS, que tenían vínculos estrechos con el gobierno y no representaban a grupos importantes de izquierda. En realidad, la reforma de Echeverría

---

[9] Ver Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, Cal y Arena, 1991, pp. 86-89.

no abrió nuevos cauces institucionales a los partidos de izquierda que no estaban registrados, en particular no permite el registro del Partido Comunista.

El gobierno del Presidente López Portillo emprende en 1977 una nueva reforma encaminada precisamente a facilitar el registro de nuevos partidos, incluyendo, ahora sí, al Partido Comunista. A la par, crea mayores espacios a los partidos minoritarios mediante un sistema que combina los diputados por mayoría con los diputados por representación proporcional.

La crisis económica de 1982 es un fuerte golpe a un sistema político que derivaba su legitimidad en buena medida de su efectividad para hacer crecer con estabilidad la economía. En un inicio, el gobierno acepta algunas derrotas electorales. Sin embargo, después se evitan mayores derrotas. Con el objetivo de ampliar el espacio de acción de la oposición, en 1986 el gobierno emprende una reforma electoral que permite: i) una representación más proporcional de los diversos partidos en el Congreso, y ii) más facilidades a las coaliciones. No se pierde, sin embargo, el control del proceso electoral desde el propio aparato gubernamental.

Las elecciones de 1988 mostraron los límites de esta estrategia. La oposición acusa al gobierno de ganar gracias al fraude instrumentado por el organismo a cargo de las elecciones. El gobierno, por su parte, descubre que la proporcionalidad, a pesar de la cláusula que le otorga 50% más uno de los diputados al partido mayoritario, puede comprometer el control del Congreso y por ende la gobernabilidad. También descubre que el régimen de coaliciones puede llevar a una oposición más unificada y difícil de enfrentar.

Para recobrar la legitimidad después de las cuestionadas elecciones de 1988, y con apoyo del PAN, el gobierno emprende una nueva reforma electoral. Se elabora un nuevo padrón electoral y se refuerza el Tribunal de lo Contencioso Electoral. El gobierno, sin embargo, incorpora también la llamada cláusula de gobernabilidad, que permite al partido mayoritario el control del Congreso mientras su votación no baje del 35%, así como fuertes penalizaciones para los partidos que emprendan coaliciones electorales, aunque se limita el número máximo de diputados del partido mayoritario, para evitar que un sólo partido pueda reformar la constitución. [10]

---

[10] Ver Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, Col. Una Visión de la Modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 89-97.

A pesar del éxito de las elecciones de diputados de 1991, donde el PRI gana por un amplio margen, las accidentadas elecciones en muchas localidades y la necesidad de lograr en 1994 elecciones que no sean cuestionadas por la oposición, obligan al gobierno a emprender en 1993 una nueva reforma. Con este fin se regula el financiamiento y el gasto de los partidos y el acceso de éstos a los medios de comunicación. Con el ánimo de ampliar el espacio de participación de la ciudadanía se fortalecen las atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que para 1997 se encargará de elegir al regente de la Ciudad de México. Se abre también el Senado a los partidos que obtengan el segundo lugar en cada estado.

Los eventos de principios de año obligan al gobierno a reconocer la necesidad de buscar nuevas reformas para asegurar que la legitimidad de las elecciones de agosto no sea puesta en duda. El cambio más significativo en la nueva legislación es que el gobierno pierde efectivamente el control del Instituto Federal Electoral (IFE), el órgano encargado de llevar a cabo las elecciones, mediante la creación de seis Consejeros Ciudadanos que cuentan con la mayoría de los votos en el Consejo del IFE. El nuevo IFE está jugando un rol más activo en buscar elecciones más equitativas. Su independencia le da credibilidad a sus determinaciones, como la de avalar la consistencia del padrón electoral, con lo cual se legitima una de las instancias más cuestionadas en el pasado.

4. *La reforma institucional*

En el apartado que se refiere a la desregulación se hizo un breve recuento de las numerosas acciones que ha llevado a cabo el gobierno federal a fin de crear marcos regulatorios más acordes con el desarrollo del mercado.

De estos cambios, conviene destacar algunos cuya importancia ciertamente excede la que podría tener una mera modificación de una regulación, y que incluso desbordan el marco de una reforma económica. Se trata de modificaciones de gran importancia al marco jurídico, cuyas razones -y consecuencias- son tanto económicas como políticas.

Las más importantes de estas reformas han sido las siguientes:

• Los cambios a la regulación agraria, empezando por las modificaciones al artículo 27 constitucional.

Mediante estos cambios: i) se termina la obligación del gobierno

de proveer tierra a los campesinos que no la tengan y que la soliciten; ii) se establecen procedimientos para que, si los ejidatarios así lo deciden, las parcelas de los ejidatarios se puedan convertir en propiedad privada; iii) se establecen condiciones para que las empresas -con o sin participación extranjera- puedan tener la propiedad de tierras agrícolas; y iv) se establece una prohibición explícita al latifundio.

Uno de los propósitos de esta ley es lograr que al menos parte de la tierra que hoy se encuentra "congelada" en los ejidos, pueda regresar al mercado. El propósito más amplio es dinamizar la economía ejidal, y poner en marcha mecanismos que hagan posible que los campesinos tengan mejores medios para explotar su tierra.

• La expedición de la Ley de Competencia.

Con este ordenamiento se establece un órgano que en forma permanente actúe contra la formación de monopolios y las prácticas correspondientes. Se trata de una acción nueva que, en principio, tendrá un profundo impacto renovador en la economía nacional. Esta, como secuela de la sustitución de importaciones, en la actualidad posiblemente se encuentra muy afectada por prácticas de índole monopólica.

• La expedición de la Ley de Autonomía del Banco de México.

El propósito de esta ley es evidente. Se trata de que el poder de creación de moneda se utilice en forma moderada. Para ello se da autonomía de decisiones al Banco Central, y se le impone la obligación de cuidar que la inflación sea mínima.

IV. RESULTADOS

1. Sostenibilidad

Como señalamos antes, la reforma macroeconómica resolvió la crisis fiscal en la que el Estado mexicano había vivido desde hacía cuando menos veinte años. El nuevo arreglo fiscal parece ser sostenible, ya que: i) el coeficiente deuda pública-producto es muy bajo, por lo que se cuenta con un margen adecuado; ii) los ingresos tributarios debieran aumentar a mayor ritmo que el producto cuando se empiece a elevar la tasa de crecimiento; iii) el nivel del gasto de inversión pública podrá mantenerse bajo, si se utiliza en forma razonable la privatización de la infraestructura.

A partir de lo anterior -y del impacto de la autonomía del Banco de México- es esperable que la inflación se mantenga reducida. Más aún, es casi inevitable que en el largo plazo la tasa de inflación tienda a convergir con la de los Estados Unidos.

En relación al crecimiento, la expectativa es que su ritmo se eleve con prontitud cuando pase el presente año, se termine la incertidumbre política y haya avanzado más el proceso de reconversión industrial.

2. *La reforma microeconómica*

a) La apertura

Como se señaló arriba en la actualidad se puede calificar a México como una economía "casi" abierta. [11]

En general, la economía ha reaccionado muy positivamente a esta reforma. Hoy en día, la exportación de productos no petroleros de un mes es mayor a la cifra correspondiente a todo el año de 1982. Todo indica que ésta es una reforma sostenible, no previéndose ninguna razón para que se revierta.

b) La privatización

Como mencionamos más arriba, esta acción fue un éxito desde el punto de vista fiscal, pero no así desde el punto de vista de eficiencia, ya que algunos monopolios públicos pasaron a ser monopolios privados. Sin embargo, no es previsible que este problema cause la reversión del proceso, sino más bien, posiblemente ocurra que estos resultados se mejoren mediante la acción anti-monopólica y la mayor competencia de una economía cada vez más abierta.

c) Desregulación y reforma financiera

Hoy en día, es aún muy pronto para evaluar los resultados de estas acciones. Lo previsible, sin embargo, es que en el futuro se continúe el proceso de re-regulación conforme el país desarrolle más capacidad para llevar a cabo estas tareas.

---

[11] El "casi" se refiere a los autos, y algunos otros productos de importancia cuya desgravación plena sólo ocurrirá en el marco de los acuerdos del TLC.

3. *La reforma política*

Hasta 1986 la reforma política se limitó a ampliar las posibilidades de participación. Fue una estrategia muy exitosa desde la lógica gubernamental. Se mantuvo la gobernabilidad a la par de permitir que la oposición se expresara dentro de las instituciones. Así, en las elecciones no existían ya partidos importantes que no tuvieran la posibilidad de competir electoralmente. El contraste entre las elecciones presidenciales de 1976 y 1982 fue notable. En la primera había sólo un candidato registrado, en la segunda siete.

En su segunda etapa, a partir de 1990, se buscó no sólo ampliar aún más los espacios para la oposición, sino lograr elecciones más legítimas. Se mantuvo la gobernabilidad a pesar de las tensiones a las que ha llevado una reforma económica inconclusa y cuyos frutos aún no llegan del todo. Sin embargo, se ha entrado en una dinámica en la que las reformas ya no son promovidas por el gobierno, sino que la propia sociedad impulsa cambios a los que el gobierno no puede oponerse.

Este fue el caso de la última reforma del IFE al dársele el control de este Instituto a los Consejeros Ciudadanos. Como resultado, se puede predecir que las elecciones de agosto van a ser las más limpias de nuestra historia. Pero la historia pesa y, a pesar de esta limpieza, no va a ser fácil convencer a ciertos grupos de la oposición.

V. CONCLUSION

De lo dicho en las páginas anteriores se puede concluir que en México ha ocurrido un proceso de reforma del Estado de gran intensidad. Esta reforma se inició en 1983, pero su ritmo se aceleró considerablemente a partir de 1988. Sus resultados hasta ahora han sido parcialmente positivos. Desde el punto de vista económico, se logró estabilizar la economía, pero no todavía reestablecer un crecimiento sostenido. Sin embargo, es muy factible que a partir de 1995 México empezará a cosechar beneficios en términos de crecimiento.

Desde la perspectiva política se ha podido avanzar en la democratización del país, aunque con cierta incertidumbre que está afectando las posibilidades de crecimiento. Se espera, sin embargo, que pasadas las elecciones de agosto se harán evidentes los alcances de este proceso, tanto en términos de permitir

una mayor democracia y por ende una mayor legitimidad al sistema político, como de posibilitar la gobernabilidad.

Aún así, el proceso de reforma deberá continuar en los próximos años, tanto en el área económica como política, pero discutir este punto sería el tema de otro artículo.

Cuadro 1

CALENDARIO DE LIBERALIZACION ARANCELARIA EN MEXICO, 1983-1989 *(Principales medidas y sus características)*

PRIMERA ETAPA		
Concepto	**Crisis financiera: Restricciones a la importación (Situación en Diciembre 1982)**	**Apertura gradual (1-I-83 / 24-VII-85)**
• Requisito de licencia para la importación (RLI). • Aranceles. • Precios oficiales de referencia de importación (POR). • Restricciones a la exportación. • Programas de promoción para la exportación.	• 100% de las importaciones bajo requisito de licencias. • 31-XII-82: media, 27%; disp., 24.8%; media p., 16.4; nivel, 16; rango, 0-100%.	• Comienza liberalización gradual, se extiende a 16.4% de importaciones para XII-84 (a). • Simplificación de calendario arancelario (30-VI-85): media, 21.8%; disp., 18.8%; media p., 8.2; nivel, 10; rango, 0-10%. POR para 4.7% de las importaciones (b). • 1983: 381 fracciones sujetas a permiso de exportación, equivalentes a 10.1% de exportaciones. • 8-IV-85: Programa de Empresas de Ingeniería y Tecnología es reinstaurado. • 9-V-85: Programa PITEX. • VI-85: Programa DIMEX.
SEGUNDA ETAPA		
Reforma VII-85 (25-VII-85 / 31-XII-85)	**Profundización de Reformas y entrada al GATT (1-VII-86 / 14-XII-87)**	**Pacto de Solidaridad Económica (15-XII-87 / 31-XII-88)**
• Decreto 25-VII-85: se extiende la liberalización a 64.1% de las importaciones. • Decreto 25-VII-85: el arancel se incrementa para compensar la reducción en los requisitos de licencia. 31-XII-85: media, 25.5%; disp., 18.8%; media p., 13.3%; nivel, 10; rango, 0-100%. • POR se extiende a 9.1% de las importaciones. • 1985: 249 fracciones sujetas a permisos de exportación, equivalentes a 14.8% de las exportaciones.	• Liberalización se extiende a 73.2% de importaciones (c). • Decreto 30-IV-86. Decreto 6-III-87. Reducciones arancelarias GATT. 4-XII-87: media, 19%; disp., 13%; media p., 10.6%; nivel, 7; rango, 0-40%. • POR virtualmente eliminados. Se reducen a 0.5% de importaciones (d). • 1987: 204 fracciones sujetas a permisos de exportación, equivalentes a 14.6% de exportaciones. • 14-XI-86: Programa ALTEX y Programa ECEX.	• Liberalización gradual hasta 78.2% de las importaciones. (f). • 15-XII-87. Decreto: Reducciones arancelarias del Pacto de Solidaridad Económica. 31-XII-88: media, 10.4%; disp., 7.1% media p., 6.1% (f); nivel, 5; rango, 0-20%. • 11-I-88: POR eliminados. • 1988: 415 fracciones sujetas a permisos de exportación, equivalentes a 13.1% de las exportaciones.

Cuadro 1 *(cont.)*

TERCERA ETAPA		
Renovaciones del Pacto (1989-1990)	**Renovaciones del Pacto (1991)**	**Renovaciones del Pacto (1992)**
• 1989: 18.9% de importaciones sujetas a permisos de importación. • 1990: 13.1% de importaciones sujetas a permisos de importación.	• 1991: 9.11% de las importaciones sujetas a permisos de importación.	• 1992: 10.7% de las importaciones sujetas a permisos de importación.
• Decretos 11-I-89 y 9-III-89: aranceles aumentan para disminuir dispersión. 10-III-89: media 13.1%; disp., 4.3% media p., 9.8% (f); nivel, 5; rango, 0.20%. 31-XII-90: media, 13.1%; disp., 4.5%; media p., 10.5% (f); nivel, 5; rango, 0.20%.	• 30-XII-91: media, 13.1%; disp., 4.5%; media p., 11.2%; nivel, 5; rango, 0.20%.	• 31-XII-92: media, 13.1%; disp., 4.5%; media p., 11.4%; nivel, 5; rango, 0.20%.
• 1989: 386 fracciones sujetas a permisos de exportación, equivalentes a 7.5% de exportaciones. • 1990: 362 fracciones sujetas a permisos de exportación, equivalentes a 7.8% de exportaciones.	• 1991: 343 fracciones sujetas a permisos de exportación, equivalentes a 6.6% de las exportaciones.	• 1992: 101 fracciones sujetas a permiso de exportación equivalentes a 3.0% de las exportaciones.
• Programas PITEX, ALTEX, ECEX, CEMEX y Drawback.	• Programas PITEX, ALTEX, ECEX, CEMEX y Drawback.	• Programas PITEX, ALTEX, ECEX, CEMEX y Drawback.

Fuente: Dirección General de Política de Comercio Exterior. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (Tomado del libro Herminio Blanco Mendoza: "Las negociaciones comerciales de México con el Mundo", Col. Una Visión de la Modernización de México, FCE, 1994).

(a) Este proceso de liberalización gradual continuó a lo largo de la primera mitad de 1985 (711 fracciones más liberalizadas). El objetivo fue extender la liberalización de requisitos de licencia de 35-45% del total de importaciones a más tardar en diciembre de 1985. Sin embargo, el Decreto del 25 de julio de 1985 cambió de tendencia abruptamente liberalizando 3,064 fracciones (de un total de 9.068 fracciones arancelarias).

(b) Información para el 31 de diciembre de 1984. No hubo cambios en los POR a partir de esta fecha y hasta abril 1985.

(c) Información para el 31 de diciembre de 1987. El dato es representativo para el 15 de diciembre de 1987, debido a que no hubo cambios en los requisitos de licencia en esas fechas.

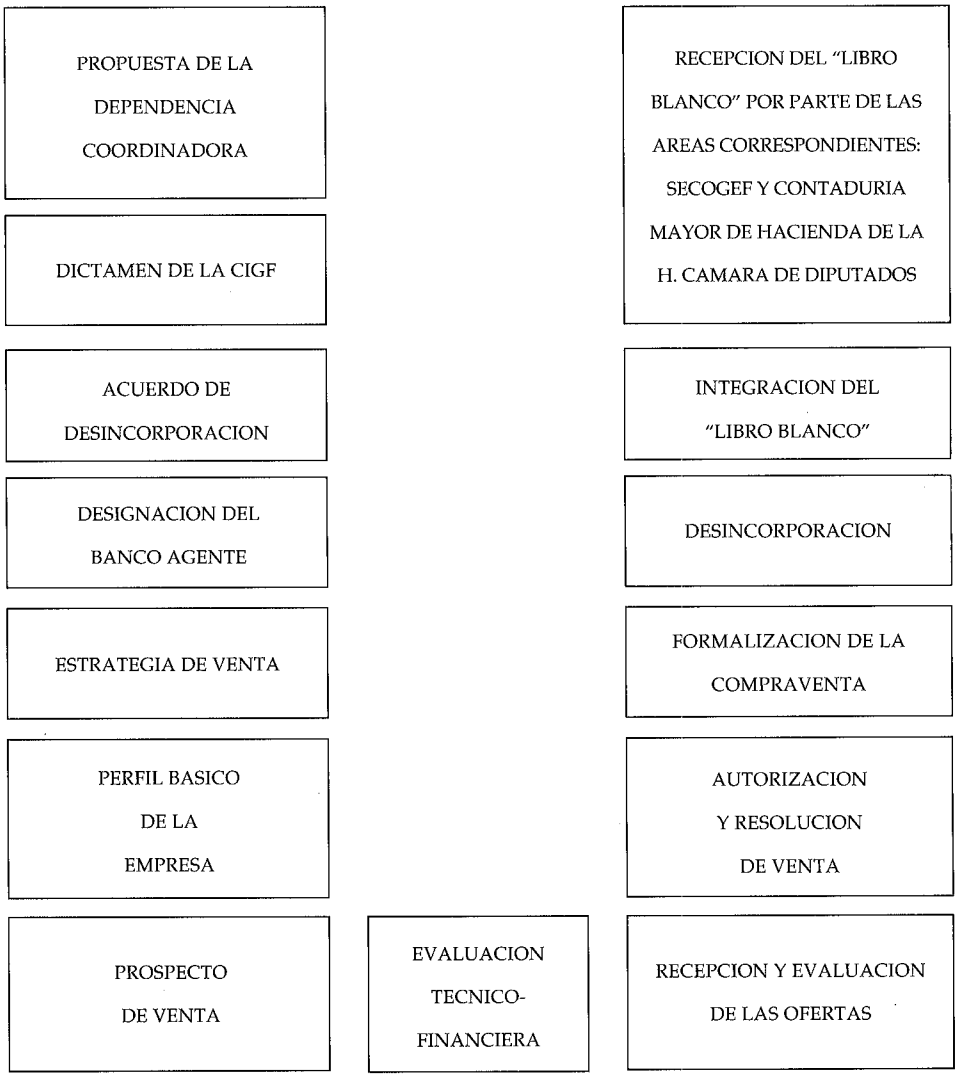
(d) Información para el 31 de diciembre de 1987. El dato es representativo para el 15 de diciembre de 1987, debido a que no hubo cambios en los POR en esas fechas. La mayoría de las eliminaciones de POR (de 960 a 53) ocurrieron entre los meses de marzo y julio de 1987.

(e) El colapso de los precios del petróleo en 1986 causó un cambio en la participación porcentual de las fracciones individuales exportadas en el total de exportaciones. La participación de productos agropecuarios (de los cuales la mayoría tienen restricciones a la exportación) en el total de exportaciones aumentó de 6.5% en 1985 a 13.1% en 1986, para después decrecer a 14.6% en 1987, sin haber ocurrido ningún cambio de política económica.

(f) Para los cálculos hechos con información de importación y exportación en el período julio-noviembre de 1988, se utilizó el Sistema Armonizado.

Cuadro 2

EL PROCESO DE DESINCORPORCION DE ENTIDADES PARAESTATALES POR LA VIA VENTA



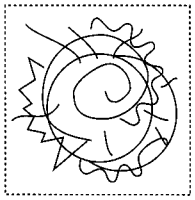
Fuente: Jaques Rogozinski "La privatización de empresas paraestatales", Col. Una Visión de la Modernización de México, FCE, 1994.

Cuadro 3

EFECTO DIRECTO DE MEDIDAS DE REFORMA REGULATORIA

Julio de 1989 a diciembre de 1993

Cambios Legislativos	Servicio Público	Reformas Paraestatales	Marco Jurídico General
Reformas más recientes			
Competencia Económica	•	•	•
Protección al Consumidor	•		•
Servicio Públ. de Energía Eléctrica y Reglamento	•	•	
Correduría Pública y su Reglamento			•
Puertos	•	•	
Navegación	•		
Cinematografía			
Turismo			
Aguas	•	•	
Sanidad animal			
Sanidad vegetal	•	•	
Control Sanitario de la Publicidad			
Caminos, Puentes y Auto-transporte	•		
1. Comunicaciones y transportes			
Transporte de carga	•		
Transporte multimodal	•		
Líneas aéreas nacionales	•		
Transporte turístico	•		
Transporte de pasajeros	•		
Ferrocarriles	•	•	
Maniobras en zonas Fed. Terrest.	•		
Maniobras en zonas portuarias	•	•	
Maniobras en Pto. de Veracruz	•	•	
Servicios Portuarios	•	•	
Equipo de Telecomunicaciones			
Telecomunicaciones	•	•	
2. Industria			
Petroquímica			
Aceites y lubricantes			
Productos derivados de refinación			
Envases y empaques			
Industria textil			
Industria salinera			
Cerillos			
Energía eléctrica	•	•	
3. Comercio			
Comercio de cacao y azúcar		•	
Control Transferencia de Tecnología y usos de Patentes y marcas			•
Promociones y ofertas			
Agentes aduanales			
Industria del maíz			
Eliminación del control cambiario			
Ley Gral. Sociedades Mercantiles			•
4. Agricultura			
Regulación Ind. del azúcar		•	
Regulación Ind. del henequén		•	
Regulación Ind. del cacao		•	
Semillas		•	
Regulación Ind. del Café		•	
Prog. siembra y export. hortalizas			
Reformas art. 27; Reforma Agraria			•
5. Otros programas de desregulación			
Asuntos Migratorios			
Pesca			•
Nueva Ley de Pesca			
Regulación Sanitaria			
Uso Zonas Fed. Marítimo Terrestres			•
Ley Fed. Metrología y Normalización			•
TOTAL	20	17	9



La reinvención del Estado: transparencia y eficacia social rumbo al tercer milenio

Gustavo Béliz

Gustavo Béliz ha sido Secretario de la Función Pública de la Presidencia y Ministro del Interior del actual Gobierno de la República Argentina.

CONTENIDO

I. ¿QUE ESTADO, CUAL DEMOCRACIA?
II. DESPUES DEL ESTALLIDO
III. NO A LOS FUNDAMENTALISMOS
IV. UNA TURBULENTA TRANSICION
V. MAS ALLA DE LOS LEONES
VI. RUMBO A UNA POST-DEMOCRACIA
VII. DESORDENES DEL NUEVO ORDEN
VIII. GLOBALIZACION vs. FRAGMENTACION
IX HA MUERTO EL ESTADO?
X. ADIOS, BIENESTAR, ADIOS
XI. CAPITALISMO EN LA ENCRUCIJADA
XII. LA RECONSTRUCCION DEL ESTADO ARGENTINO
XIII. MAS ALLA DE LO ECONOMICO
XIV. LA REFORMA POLITICA
XV. LA AGENDA DEL CAMBIO
XVI. CONCLUSIONES

Las líneas que siguen se proponen analizar algunas ideas dirigidas al debate en torno de la reconstrucción del Estado, uno de los temas centrales de la democracia contemporánea en América Latina y el mundo.

A primera vista, el propósito puede resultar o bien naif o bien inoportuno, en medio de los fuegos artificiales que todavía iluminan el cielo de muchos análisis, celebrando el "fin de la historia".

Creemos, por el contrario, que la configuración de un nuevo modelo estatal no requiere demoledores sino arquitectos. Es decir, ideas renovadas capaces de superar los envejecidos antagonismos para trascender hacia una democracia más madura que asome con mejores propuestas en el siglo XXI que ya está ante nosotros.

La tarea, por lo tanto, no es banal. Basta echar un vistazo al desencanto, la frustración, la desesperanza y -lo que tantas veces resulta peor-, la indiferencia que invade a la ciudadanía frente al espacio de lo político y lo estatal.

I. ¿QUE ESTADO, CUAL DEMOCRACIA?

¿Pero de qué Estado y de qué democracia latinoamericanas hablamos?

Las etiquetas resultan inapropiadas en este caso. Ambos términos son eminentemente polisémicos y cruzan horizontalmente el pensamiento político contemporáneo, con un grado de heterogeneidad tal, que convierte en compleja la tarea de una definición teórica. Para la ciencia política, cada uno de los

elementos conceptuales que conforman la definición de "Estado" y "Democracia", han sido motivo de análisis, debates y polémicas por más de un siglo. Y hoy, con la desintegración de antiguas certezas y el alumbramiento de inesperadas circunstancias, ese efecto repulsivo se profundiza y se agita de manera particularmente desafiante.

A efectos de clarificar los aspectos que serán abordados más adelante, consideramos importante esbozar una sucinta definición "de trabajo", acerca de qué entendemos por Democracia y por Estado.

Desde un punto de vista formal, consideramos a un régimen democrático cuando garantiza libres y periódicas elecciones, protege las libertades civiles, y posibilita el control de los actos de gobierno a través de la participación de la oposición en diversos cuerpos deliberativos y representativos.

En lo sucesivo, veremos cómo a partir de esta definición provisoria se abre un abanico inmenso de interrogantes, que lleva a clasificaciones y diversos significados difíciles de catalogar de una manera rotunda.

Al mismo tiempo, entendemos que el concepto de democracia no puede simplemente reducirse a este elemento formal, por cierto decisivo pero insuficiente para asegurar la propia supervivencia del sistema institucional. En consecuencia, consideramos que la definición de democracia también resulta susceptible de ser extrapolada al terreno social y económico, a través de la "actualización: de derechos que en "potencia" se encuentran contenidos en las reglas de juego institucionales de la democracia política.

Suponer que la democracia simplemente es un mecanismo frío -para usar la terminología de Dahrendorf- y despersonalizado de voto y establecimiento de periodicidad en las funciones de gobierno, significa ignorar la compleja gama de acontecimientos que hoy se suceden en todo el mundo y que están reclamando una concepción más "real" del significado democrático.

Según nuestra óptica, esencialmente democracia "debe ser" sinónimo de inclusión. Inclusión en múltiples y sucesivos terrenos:

Político: al asegurar la adecuada participación del ciudadano en la elección y control de los representantes gubernamentales, procurando que el "hecho electoral" aislado no se convierta en un simple rito cívico sino que se traduzca en el otorgamiento de más y mejores herramientas que posibiliten la configuración de una democracia entendida como "plebiscito cotidiano", en términos de su carácter más directo e inteligible para el ciudadano anónimo.

Económico: tendiendo a formas más adecuadas de participación en el ámbito de la empresa, tanto en su conducción, como frente a los desafíos de la productividad, la innovación tecnológica y la recapacitación de mano de obra laboral para hacer frente a la globalización tecnológica.

Social: respetando el derecho de las minorías y posibilitando una más equitativa distribución de la riqueza y del balance del poder en el ámbito comunitario.

Valorativo: teniendo como "paraguas" un marco moral sólido fundamentado en el derecho natural, que resguarde de manera apropiada aquellas prerrogativas que le corresponden al hombre por su propia dignidad, más allá de diversas circunstancias históricas y temporales.

La Doctrina Social de la Iglesia ha señalado con mucha precisión este último aspecto que hace a la exigencia de una plena y real democracia, y que para nosotros constituye un punto neurálgico de la crisis actual:

"Después de la caída, en muchos países, de las ideologías que condicionaban la política a una concepción totalitaria del mundo -la primera entre ellas el marxismo-, existe hoy un riesgo no menos grave debido a la negación de los derechos fundamentales de la persona humana y por la absorción en la política de la misma inquietud religiosa que habita en el corazón de todo ser humano es el riesgo de la alianza entre democracia y relativismo ético, que quita a la convivencia civil cualquier punto seguro de referencia moral, despojándola más radicalmente del reconocimiento de la verdad". (Encíclica "Veritatis Splendor", 1993).

En su Encíclica "Centesimus Annus", Su Santidad Juan Pablo II ha señalado que "si no existe una verdad última -la cual guía y orienta la acción política- entonces las ideas y las convicciones humanas pueden ser instrumentalizadas fácilmente para fines de poder. Una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia".

Si el propio concepto de democracia surge como controvertido en la actualidad (un semiólogo diría "vaciado de contenido" en virtud de su recurrente y superficial empleo), una situación análoga se verifica con el concepto de Estado, definido a estos efectos como "la Nación jurídicamente organizada". Es decir, como una arquitectura normativa capaz de determinar la organización de reglas del juego, responsabilidades y obligaciones, que de alguna u otra

manera recojan facetas culturales, legales y sociales en su seno. Hablar del Estado implica hablar al mismo tiempo de la administración, es decir de su cuerpo instrumental, del aparato burocrático y tecnocrático encargado de concretar los postulados expuestos a nivel "macro" por el Estado democrático.

La reconstrucción del Estado requiere, por lo tanto, detenernos en dos facetas de una misma moneda:

• Por un lado, en sus elementos internos de organización. En la dimensión, cantidad y calidad de sus intervenciones, su régimen de gerenciamiento y toma de decisiones, la racionalidad de su lógica administrativa, y su capacidad tecnocrática para hacer frente al desafío del gobierno.

• Simultáneamente, la reconstrucción del Estado -considerando como elaboración histórica y cultural-, necesita evaluar su impacto de "puertas hacia afuera", teniendo en cuenta las condiciones del contexto social y la interacción estatal con las diversas instituciones socio-económicas y actores del universo civil. Si la separación entre Estado y sociedad civil surge como uno de los requisitos imprescindibles de la democracia política, cobra relevancia preguntarse acerca de los mecanismos de intermediación entre ambas esferas. Es decir, de aquellos "puentes" que trascienden la dupla Estado-mercado, para encarnar una rica gama de asociaciones y grupos intermedios que también alimentan y le dan sentido a un concepto más real del término democracia. Tal como lo señala Paulo Roberto Motta, "la infraestructura de la administración pública es determinada por el tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. Cuanto más fuerte son los lazos, más se amplían los derechos de la ciudadanía y más el Estado se torna un espejo de la sociedad. Cuando los lazos son tenues, el Estado se torna más un instrumento de poder al servicio de grupos privilegiados que consiguen, por diversos mecanismos, dominar parte de la máquina administrativa. En estos casos, las acciones de las instituciones gubernamentales tienden a responder menos a los intereses de la sociedad y más a los de los grupos preferenciales".

II. DESPUES DEL ESTALLIDO

Naturalmente, democracia, Estado y administración, no son conceptos que automáticamente se conjuguen ni resulten complementarios. Más aún, se han dado notorias disfuncionalidades a lo largo de los últimos años, que

entrañan desequilibrios profundos en cada uno de sus campos de acción respectivos.

El modelo tradicional de Estado democrático estalló, aunque todavía la onda expansiva no haya llegado a muchas de sus esclerosadas estructuras institucionales.

No resulta difícil advertirlo en la crisis de paradigmas y categorías políticas que recorre el escenario de la América Latina contemporánea. Aquello que hasta hace muy poco no necesitaba de mayores especificaciones, hoy está en tela de juicio.

Frente a una política cristalizada en la guerra ideológica, con programas totalizadores y verdades grabadas a fuego en la intolerancia o el cinismo, surgió una anti-política que desestructuró y puso a los arcaicos dogmas en el banquillo.

Ciertamente, hoy el Estado -en su forma política de organización- está en el banquillo de los acusados, porque no da respuestas a una serie de profundas demandas sociales. Se encuentra sometido a una suerte de vivisección, a través de la cual se "deconstruyen" cada uno de sus componentes.

El reloj del tradicional Estado democrático marca una hora de transición, y cada uno de sus engranajes es examinado bajo la sombra de la sospecha, la incredulidad y la exploración de mejores motivos. Antiguas y novedosas reflexiones en torno del poder, la representación, la legitimidad, la intermediación, la soberanía, la interdependencia, el interés nacional, el consenso y el bienestar, se suceden en búsqueda de una explicación racional al fenómeno universal del desprestigio de la política y de los políticos.

Más allá de diferentes niveles de desarrollo y estabilidad de los países de la región, una cierta sintomatología común recorre su columna vertebral: las fronteras del espacio público son difusas, conflictivas, notoriamente sospechosas para el ciudadano anónimo.

III. NO A LOS FUNDAMENTALISMOS

Estas iniciales reflexiones, en cuanto referidas al contexto global que enmarca los procesos de reconstrucción estatal en América Latina, tienen en consecuencia un principal objetivo: desentrañar las principales causas que hoy se establecen como puntos críticos de nuestros sistemas democráticos.

¿Es posible tender puentes entre democracia política y capitalismo económico? ¿Resulta factible propiciar modelos de organización más racionales y humanos? ¿Cómo y por qué la democracia enfrenta sustanciales desafíos de renovación? A pesar de los habituales discursos simplificadores, entendemos que un nuevo modelo económico de organización necesita un nuevo modelo político de organización. Una revolución económica -como la que experimentamos en la actualidad en su faceta de impresionante globalización planetaria-, requiere de una transformación política paralela, que retroalimente ambas esferas y no genere peligrosos desequilibrios. Si las instituciones económicas se renuevan y las instituciones políticas envejecen, se produce un desbalance de consecuencias imprevisibles.

La democracia contemporánea está enfrentando ese desequilibrio en los tiempos actuales. Su crisis es una crisis de transición, por cuanto todavía no ha podido readaptar muchos de sus contenidos a un nuevo contexto que le exige más y más renovación.

En este último sentido, el actual nivel de desarrollo económico y tecnológico impacta de una manera por demás traumática sobre lo político, a través de:

- La aceleración de tiempos y toma de decisiones que impone la revolución postindustrial, frente a la cual el aparato político se muestra esclerosado y carente de reflejos.
- La crisis de representación que desafía la raíz misma de la democracia contemporánea y que convierte al "hecho político" en algo alejado de la vida cotidiana del ciudadano anónimo.
- La frecuente carencia de herramientas tecnológicas propicias para responder desde el Estado a los desafíos organizacionales de la democracia postcapitalista.
- La burocratización y oligarquización de muchas zonas del aparato estatal, que se encuentran "privatizadas" de hecho, al servicio de intereses particulares y como "zonas liberadas" inaccesibles para la demanda democrática.
- El impacto de los medios de comunicación, que conlleva desafíos y riesgos para la política tradicional, y que viene a alterar de una manera significativa la soberanía electoral y la participación ciudadana, abriendo al mismo tiempo inéditas posibilidades de expresión popular.
- La fragmentación del cuerpo social en múltiples "nichos" con deman-

das diferenciadas y segmentadas, a la par que el surgimiento de una nueva "clase social" encarnada por políticos profesionales que a menudo surgen más como un obstáculo que como un puente entre el Estado y la sociedad.

Como puede comenzar a vislumbrarse, la raíz de la crisis política del concepto de Estado democrático reconoce profundas implicaciones, entre las cuales no puede obviarse el contexto y las reglas de juego internacionales. Y si el ideal democrático no encuentra caminos concretos de expresión para estar a tono con estas nuevas demandas, corre riesgo de resultar sepultado por los acontecimientos.

Claro que, para muchos, aludir a la crisis democrática en los tiempos presentes puede resultar excéntrico. O transformar cualquier cuestionamiento en "aguafiestas".

Como hace hincapié el historiador francés François Furet: "Hay una triste ironía en el hecho de que la democracia liberal se haya convertido en una especie de mito que seduce a los pueblos que salen del comunismo en el preciso momento en que a nosotros nos parece incapaz de estimular los aspectos mejores del hombre ... Sí, el comunismo se ha desplomado en un momento en que la democracia no está en muy buena forma. Este es el diagnóstico de Soljenitsin. Y, sin embargo, la democracia liberal está cobrando nueva vitalidad en la imaginación de la gente que ha vivido bajo la tiranía comunista. Es verdad que, comparándola con las dictaduras de Europa del Este, la democracia representa un paraíso. Pero puesto que no sólo no lo es sino que, además, las formas que ha asumido en América y en Europa occidental frecuentemente son poco satisfactorias, es probable que asistamos muy pronto a la desilusión de los pueblos excomunistas, recientemente emancipados."

Un peligroso triunfalismo -que eleva a los altares el fin de la lucha ideológica-, a menudo se alza como explicación definitiva de los vertiginosos acontecimientos que conmovieron al mundo a partir de 1989, y que por cierto se venían incubando con imperturbable paciencia desde tres décadas atrás.

Pero las actitudes acríticas entrañan riesgos y significan asumir miopías históricas.

Muy por el contrario, con el desmoronamiento del marxismo podría señalarse que los desafíos se agigantan para la tarea de reconstruir el Estado, a partir de su reivindicación empírica y su "triunfo" sobre las formas autocráticas y totalitarias de gobierno.

Tales desafíos están íntimamente relacionados -según nos proponemos analizar-, con el mundo económico y el estado actual de desarrollo capitalista.

La reconstrucción del Estado, implica abordar cada una de estas cuestiones.

IV. UNA TURBULENTA TRANSICION

La Democracia y el Estado necesitan ser renovados. Repensados a partir de situaciones de hecho, pero sin dejar de mirar hacia horizontes que los vinculen con el "deber ser" y con razonables y posibles utopías, que lejos de pretender establecer en la tierra el paraíso terrenal, eleven la dignidad humana hacia mejores horizontes de realización. Una afirmación semejante puede resultar temeraria. ¿Existe un espacio autónomo para la política? ¿Han quedado resquicios que permitan su desarrollo, en medio de las impresionantes transformaciones que hoy sacuden al mundo de una manera silenciosa pero constante?

Comenzar a responder preguntas como las anteriores por cierto que no significa plantearse un dilema reciente en el debate teórico.

La vinculación entre capitalismo y democracia, entre economía y política, entre Estado y mercado, no constituye en modo alguno un punto nuevo en el pensamiento político.

Podría decirse que se encuentra en la raíz misma de la condición humana y que a lo largo de la teoría política ha tenido diversas interpretaciones que siguen vigentes hasta nuestros días.

Paralelamente, el elemento inédito de la revolución tecnológica sin dudas impacta de una manera distinta sobre el escenario institucional del sistema democrático. Principalmente, porque "desarma" a la política de sus clásicas herramientas, propias de la tradicional división del mundo en soberanías nacionales, la estratificación social ordenada en función del modelo industrial, y una "velocidad" de ciclos y acontecimientos no influenciada por el vértigo de las telecomunicaciones y la informática.

Globalización e internacionalización, ponen en juego una serie de condicionamientos -y siendo optimistas, de potencialidades-, que alteran el sentido tradicional del término democracia y revelan una realidad que no puede dejar de tenerse en cuenta: la democracia "dentro" del Estado-Nación, no ha sido acompañada a lo largo de los dos últimos siglos por la democracia

"entre" los Estados. De ahí que resulte particularmente significativo analizar la relación existente entre democracia a nivel nacional, regional y global.

De alguna u otra manera, toda la arquitectura organizativa de la democracia moderna ha entrado en un proceso de reformulación: desde los patrones de representación hasta el concepto de soberanía, pasando por el significado de la autoridad, los mecanismos electorales, la ciudadanía política, la relación intra e inter estatal, la comunicación y el desarrollo de la sociedad civil.

Ciertos interrogantes adquieren un particular sentido, a la luz de los recientes acontecimientos mundiales:

¿Qué relación existe entre el cambio económico y el cambio político? ¿Qué impacto tiene el advenimiento de una era postindustrial sobre las tradicionales relaciones políticas? ¿Qué nueva agenda resulta preciso establecer para asegurar el desarrollo de un Estado más democrático, de más pleno rostro humano?

Los signos de interrogación no son un mero accidente literario. Representan interrogantes frente a los cuales el campo político -teórico y práctico- no ofrece en la actualidad respuestas terminantes ni finales.

Después de más de un siglo de lucha ideológica entre marxismo y liberalismo -sin olvidar sus matices intermedios socialdemócratas-, los relatos totalizadores y cerrados han llegado a su fin. Se impone, de tal manera, una revisión profunda de postulados, frente a una realidad que ya no se detiene en consideraciones que perdieron sentido. "Incertidumbre" es la palabra clave para aproximarse a los tiempos actuales, caracterizados por situaciones de turbulencia y poco apego a las fórmulas tradicionales. El escenario de la región se resiste actualmente a ser analizado en base a categorías estereotipadas. Han explotado patrones clásicos de pensamiento, formas de organización, estructuras de producción, expresiones institucionales, paradigmas y utopías.

La realidad y las transformaciones estructurales han tenido lugar sin marcos teóricos claros, sin patrones preestablecidos de pensamiento y de reflexión.

La aceleración del cambio histórico ha tomado por sorpresa a pensadores, líderes y protagonistas del mundo político, que han visto desvanecer a la velocidad de la luz sus viejas certezas, íntimas convicciones, explicaciones y discursos de un mundo que ya no volverá a ser el que alguna vez fue. ¿Quién fue capaz de prever la repentina caída del muro de Berlín y la unificación

alemana? ¿Quién pronosticó el desmoronamiento de pétreos regímenes en la Europa del Este? ¿Quién está en condiciones de determinar el futuro de rebrotes xenófobos en las democracias europeas? ¿Cómo encasillar los resurgimientos nacionalistas que acompañan el desmembramiento del viejo sistema totalitario? ¿Qué curso imaginar para un imperio marxista que, aún en plena fragmentación y dilución, puede alimentar en su seno locas aventuras expansionistas como respuesta a las penurias económicas y sociales de la transición rumbo a la democracia y el mercado? ¿Qué escenario está deparado para las jóvenes y frágiles democracias latinoamericanas, que pugnan por sobrevivir en medio de la inestabilidad y la pobreza? ¿Qué lugar y qué influencia ocupa el fundamentalismo, en su intento por "sacralizar" la política y el Estado y desafiar las concepciones universalistas del fenómeno democrático? Este "repensar" y "reescribir" de la historia, requiere entonces un impresionante esfuerzo de imaginación y de creatividad.

V. MAS ALLA DE LOS LEONES

Vivimos una etapa de transición.

Los viejos escombros de las viejas estructuras todavía no han sido removidos. Los pilares institucionales del nuevo edificio a menudo no permiten todavía una clara visualización.

El cambio no es automático ni instantáneo. Refleja el entrecruzamiento de tensiones opuestas, de resistencias, de búsquedas incesantes.

Por el peso de los acontecimientos se han destrozado añejas brújulas y cartografías para descifrar los contornos del universo actual. Frente a una situación semejante, cabría recordar la definición que los antiguos geógrafos ponían sobre las zonas desconocidas e inciertas de los mapas de la antigüedad: "Aquí están los leones".

Reflejaban así temor e incertidumbre, interrogación y misterio, fuerzas de progreso y de reacción, de avance y de retroceso.

¿Orden o desorden, caos o determinismo, anarquía u organización?

Probablemente un poco de cada ingrediente se encuentre contenido en el nuevo escenario político contemporáneo, que se resiste a las etiquetas de ocasión y que demuestra ser más flexible que los chalecos de fuerza o las anteojeras de muchas visiones ideologizadas.

No casualmente, estas incertidumbres y turbulencias se expresan profundamente en el seno del Estado latinoamericano.

El desprestigio de gobiernos, la desconfianza pública en la arena política, la poca transparencia administrativa, y la escasa participación e interés del ciudadano anónimo en la vida pública, no son síntomas surgidos por generación espontánea, que hablen del carácter instrínsecamente perverso de la vida política. Menos aún, puede hablarse de tendencias confinadas a límites puramente nacionales.

Reflejan, por el contrario, un profundo cambio global, que contiene en su propio seno contradicciones y ambigüedades. La globalidad de los cambios, su extensión, su intensidad extranacional, son elementos imprescindibles en el análisis.

VI. RUMBO A UNA POSTDEMOCRACIA

Pocas dudas caben que el mundo ha ingresado en la era post-capitalista. El plano económico ha modificado patrones de organización y producción, introduciendo un sustancialmente diferente estadio de desarrollo de tecnología y comunicaciones. En este marco de mutaciones extraordinarias, ¿podemos hablar de la necesidad de establecer una postdemocracia?

La pregunta no resulta sencilla de responder, sobre todo porque -como quedó señalado en el comienzo del trabajo-, pocas palabras se encuentran más devaluadas y más apropiadas (¿o expropiadas?) que el término "Democracia".

El Estado democrático se basa en un Gobierno elegido por medio de la voluntad popular, que posee como instrumento a cuerpos administrativos capaces de llevar adelante las diversas directivas políticas de gobierno.

Sobre la propia naturaleza actual del Estado también han surgido diferentes interpretaciones.

Susan Strange, centra su análisis a partir del concepto de poder. Distingue entre relaciones de poder (¿quién hace qué a quién?) y poder estructural (¿cómo son las reglas que otorgan legitimidad a cada actor del mundo político?). En este contexto Strange considera que el Estado, la autoridad política, el territorio y el mercado podrían ser pensados como encarnando al mismo tiempo diferentes aspectos de una misma entidad.

La globalización -y el Estado "global" que surge como su correlato- está

conformada por elementos multifacéticos que no pueden considerarse aisladamente.

El espectacular impacto de la revolución tecnológica sobre el mundo político se descubre sin demasiado esfuerzo.

El escenario contemporáneo ha ingresado en una etapa de internacionalización que posee pocos antecedentes y que obliga a profundos replanteos.

La libre circulación de personas y bienes, la comunicación al instante entre continentes y pueblos aislados, el comercio internacional, la informática acelerando los procesos productivos, la robótica sepultando el concepto fordista de fabricación, la terciarización de la economía, el intercambio de flujos financieros multimillonarios cada minuto a lo largo y ancho del planeta, las oleadas inmigratorias, las ramificaciones del crimen mafioso y el delito asociado al narcotráfico, establecen desafíos notables desde el terreno económico para la gobernabilidad política de la democracia.

Ha sido Alvin Toffler quien señaló con precisión la necesidad de discutir profundamente los nuevos perfiles políticos de la sociedad postindustrial.

A la era económica agraria, correspondió un régimen feudal. A la era industrial o secundaria de la economía, correspondió un régimen parlamentario, con la incorporación masiva de nuevos actores a la vida política e institucional. A la era postindustrial, le debe corresponder un modelo de organización política postdemocrática.

Análisis similares a los de Toffler formulan una serie de pensadores de las condiciones de transformación que enfrenta el mundo en las últimas décadas, desde Daniel Bell, Peter Drucker, John Naisbitt y Daniel Yankelovich.

A partir de estos trabajos queda especificado que todos los aspectos de la vida cotidiana han experimentado una profunda mutación: familia, trabajo, sindicatos, negocios, ocio, agricultura, productividad, política electoral, comunicaciones, etc., etc.

Toffler sostiene que una situación semejante lleva a una "particularización" de la demanda democrática y política, a través de la eliminación de las estructuras tradicionales que conformaban el modelo de desarrollo industrial.

Los lugares de trabajo están transformándose en más pequeños y más personalizados. Los sindicatos se debilitan y muchos trabajadores pierden su sentido de pertenencia con las viejas lealtades gremiales. Las comunicaciones

se flexibilizan, abaratan sus costos y se diversifican, para abarcar públicos más especializados y personalizados. Los propios partidos políticos pierden su tradicional rol de intermediación, para ingresar en una crisis profunda y un descrédito notable frente a la opinión pública.

En "The Great Reckoning", James Dale Davidson y William Rees-Mogg, califican este proceso como el de una "tercera revolución", y llevan hacia una visión extrema y alarmista los límites de la posesión personal de nuevas tecnologías, al advertir acerca de la existencia de un larvado "feudalismo electrónico", que exacerbaría el individualismo de la sociedad democrática.

En una sintonía menos alarmista pero oponiendo igualmente reservas, David Held subraya que este proceso de globalización no conduce inexorablemente a un proceso de integración, porque conviven en su seno expresiones riesgosas que pueden exacerbar sus facetas más negativas.

La convivencia de dos tendencias parece ser la resultante sobre el Estado y la sociedad. El mundo aparece hoy en un estadio de evolución en el cual ni asistimos a un sistema conformado sólo por estados, ni a un mundo conformado sólo por sistemas.

Se han derrumbado principios de análisis que, aún con diferencias y evoluciones, habían subsistido durante toda la Edad Moderna: la visión del sistema mundial como un conjunto de relaciones interestatales, el Estado como protagonista exclusivo de esas relaciones, la seguridad como objetivo prioritario, el poder referido fundamentalmente a la fuerza militar, la anarquía como resultado de la ausencia de una autoridad mundial, el balance de poder como objetivo superior de la política internacional, de la política exterior como el producto exclusivo de cada Estado soberano, y del Estado como un agente racional y unitario en la formulación de esas políticas.

VII. DESORDENES DEL NUEVO ORDEN

Surge así una evidente sensación de "vacío" político institucional, frente al avance arrollador del cambio económico.

Las hondas causas de este vacío nos conducen una vez más a considerar que la actividad del Estado no puede analizarse aisladamente del escenario internacional.

El cambio tecnológico ha impuesto una situación de globalización e

interdependencia que afecta profundamente cada uno de los comportamientos nacionales.

El proceso no es novedoso y ya ha demostrado situaciones de cristalización.

En 1972, Joseph Nye y Robert Keohane, acuñaron el concepto de "compleja interdependencia", que sería refutado desde diferentes perspectivas, sin por eso dejar de tener su carácter anticipatorio.

Según este análisis, el mundo ingresaba hace ya dos décadas a una era que dejaba atrás categorías tradicionales de análisis, sustentadas básicamente sobre la jerarquía y el poder militar de los estados.

Hoy, la discusión sigue abierta.

En estos términos, tras la caída del mundo comunista y la guerra del Golfo, podría sustentarse la siguiente pregunta: ¿es posible una democracia nacional?

Los conceptos de soberanía, fronteras, autodeterminación y autonomía, han sufrido una general reformulación. El Estado local ha perdido el manejo autónomo de las grandes variables macroeconómicas. Los mercados financieros perforan fronteras nacionales a la velocidad del sonido. Cada vez más asistimos a la consolidación de un sistema de defensa multinacional y a la superación de principios tales como la "no intervención" entre naciones. El peligro de la contaminación ambiental y de los recursos no renovables también pone en el centro de la escena límites objetivos a una democracia exclusivamente establecida "puertas adentro" de los límites geográficos nacionales.

A pesar de todos estos condicionamientos, entendemos que sigue existiendo una amplia avenida para transitar dentro de cada una de las realidades locales, porque el Estado no constituye un concepto que pueda despojarse de las peculiaridades geográficas, culturales y sociales de cada región. Si por "nacional" entendemos identidad antes que aislamiento, reafirmación de raíces propias antes que negación u hostilidad frente a lo diverso, nos encontramos que cada proceso de desarrollo -aún sin ser autónomo- tiene peculiaridades que permiten hablar de diferentes modelos de democracia y capitalismo, aún cuando todos compartan comunes denominadores en su formulación.

Para muchos, esta situación de interdependencia no es novedosa.

Ghita Ionescu, por ejemplo, reconoce premoniciones y anticipaciones de la interdependencia en la Europa feudal, en el Imperio Napoleónico y en el

Congreso de Viena. De todas maneras, sostiene que la moderna interdependencia es algo diferente. Es el producto de la revolución tecnológica en las comunicaciones de los últimos cincuenta años.

Sin embargo, mientras en el siglo XVIII y XIX las rutas de comercio y los imperios unían distantes poblaciones entre sí a través de bastante simples redes de interconexión, el contemporáneo sistema global es definido por múltiples sistemas de transacción y coordinación que une pueblos, comunidades y sociedades en altamente complejos caminos.

Reafirmando la anterior aseveración, Ionescu no deja de advertir, al mismo tiempo, que la moderna condición de interdependencia ha sido abordada con mucho mayor énfasis sobre sus aspectos económicos que políticos. Es decir, que la integración económica de estados y mercados todavía tiene pendiente la construcción de estructuras políticas e institucionales que complementen dicho proceso.

Durante todo el período de posguerra han surgido organizaciones supranacionales -Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, GAT- que paradójicamente han considerado al Estado nacional como ejecutor de una inversa política de subsidiariedad, decidida por burocracias profesionales no elegidas democráticamente, y a través de un proceso decisorio en torno del cual la ciudadanía tiene poco o nulo conocimiento.

Al mismo tiempo, también se verificó un florecimiento de la "sociedad civil internacional", que en varias ocasiones tendió a reemplazar -o al menos minar- el tradicional ejercicio diplomático del Estado-Nación.

Un simple repaso estadístico puede ayudar a reflejar la evolución mundial a lo largo del siglo: en 1909 había 37 organizaciones intergubernamentales y 176 organizaciones no gubernamentales. En 1989, ese número había ascendido a 300 y 4.624 respectivamente.

La erosión del concepto de soberanía nacional -al menos entendido como monopolio exclusivo del Estado- parece ser otra de las consecuencias de la globalización.

James Rosenau enumera una serie de recientes casos internacionales que han contribuido a diluir esta tradicional frontera del derecho internacional: el arresto del general Noriega por los Estados Unidos en Panamá; las sanciones económicas sobre Sudáfrica; los reclamos en contra del aborto y la esterilización coercitivas de mujeres en China, formulados por los Estados Unidos; la

lucha antinarcotráfico en varios países latinoamericanos; la intervención en Somalía y la ex Yugoslavia.

A esta caracterización de los factores que contribuyen a la interdependencia, otros autores le suman la tecnología nuclear, la irrupción de las corporaciones transnacionales como nuevos y poderosos actores del mundo económico, la aprobación de políticas de desregulación en los países industrializados, el desarrollo de nuevas técnicas médicas y biotecnológicas, la puesta en marcha de planes de ajuste monitoreados por organismos financieros internacionales, y una general transformación de los tradicionales patrones de producción, sumados a la división internacional del trabajo que también se ha flexibilizado.

Como contrapartida, los fenómenos de la contaminación y la inmigración, se constituyen en una amenaza aún para la seguridad de los países más desarrollados, y trascienden largamente las fronteras nacionales.

La reciprocidad surge como una condición deseable de la interdependencia. Condición que resulta difícil visualizar en términos generalizados en el mundo contemporáneo, a pesar de diferentes propuestas que han surgido para "democratizar" el "sistema democrático internacional" (vía, por ejemplo, el establecimiento de patrones igualitarios en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

VIII. GLOBALIZACION VERSUS FRAGMENTACION

En otros términos: ¿El Estado tradicional está amenazado por la interdependencia o por la hegemonía?

Ingresando a un análisis más ideológico, Susan Strange no cree posible una concepción idílica del concepto interdependencia, y avanza hacia un cuestionamiento de las estructuras financieras que según su análisis han deteriorado seriamente la racionalidad económica actual.

Strange identifica cuatro diferentes estructuras de poder en el mundo actual: seguridad, financiera, producción y conocimiento. Sostiene que Estados Unidos posee una clara hegemonía en las cuatro.

Según esta óptica, adquiere particular notoriedad el concepto de balance de poder necesario para establecer una "democratización" de la interdependencia, así como también el fortalecimiento de organismos multilaterales.

El desorden del nuevo orden manifiesta arenas movedizas, espacios mutables e inestables, porque expresan la irrupción de la globalización en términos de un ciclo, que opera sobre un mapa preexistente y que no puede obviarse: soberanías nacionales, desbalances en la distribución de poder, asimetrías en el nivel de bienestar de diferentes regiones, condiciones de objetiva dependencia de las democracias menos desarrolladas y situaciones de exclusión que contrarían el propio espíritu del Estado democrático.

Estas fuerzas globales que manifiestan su tensión en esta etapa de desarrollo postcapitalista, tienen dos reacciones opuestas sobre el aparato estatal.

• Por un lado, "tupac-amarizan" al clásico concepto de soberanía contenido en el Estado-Nación, tironeándolo en sentidos inversos y vaciándolo de sus funciones esenciales (diluyéndolo en lo internacional y fragmentándolo en lo local).

• Simultáneamente, nacionalismos ancestrales y atávicos elevan su grito, allí donde el deteriorado Estado burocrático totalitario ha quedado reducido a un puñado de escombros. De su polvareda surgen peligros de desestabilización, más allá de los triunfalismos que pretenden congelar el curso de los acontecimientos: luchas étnicas, miseria social, mafia institucionalizada, salvajismos expansionistas y/o secesionistas, diáspora nuclear ... y aparatos militares que, a pesar de sus famélicos presupuestos, todavía perviven como el último residuo viviente del derrumbado orden autocrático.

IX. ¿HA MUERTO EL ESTADO?

El Estado-Nación se encuentra hoy sometido a una operación de "pinzas" que en apariencia lo tensiona hacia dos rumbos contradictorios: la globalización y la fragmentación del mundo político.

Para muchos, esto significa su epitafio, o una forma mucho más global de analizar sus horizontes y límites: gobernantes, burócratas, oficiales de gobiernos y actores del campo político-administrativo experimentan la impotencia de no poder resolver la compleja gama de asuntos reclamados por la ciudadanía.

La frontera tecnológica -que evapora las fronteras físicas y acelera la expresión de demandas sociales-, también contribuye al debilitamiento del patrón clásico de organización institucional de las democracias.

Se experimentan diferentes procesos en cuanto al rol del Estado, que son simultáneos y también contradictorios:

• Vulnerabilidad, a partir de acontecimientos internacionales que escapan de la órbita de decisión de las autoridades nacionales.

• Integración y centralización, a partir de bloques regionales que bien pueden diluir o fortalecer al Estado-Nación.

• Fragmentación, a partir del surgimiento de demandas locales y descentralizadas, que también entrañan riesgos y oportunidades.

En este contexto, el impacto de la integración sobre las administraciones públicas no es menor. Asimetrías, diversas culturas burocráticas, superposición de funciones, falta de coordinación intra-estatal, diferentes sistemas político-administrativos, y lógica competencia entre los niveles nacional y regional, también demandan del proceso de integración un conjunto de esfuerzos adicionales que pueden demorar o desnaturalizar la globalización.

¿El Estado-Nación se readapta o desaparece?

Entendemos que hablar de la muerte del Estado-Nación significa escribir un prematuro obituario, lo cual no significa adormecernos en los cómodos salones del *statu-quo*. En todo caso: el único camino hacia la muerte del Estado es petrificar las estrategias reformistas en un mero desmantelamiento y despojo de funciones, sin advertir la necesidad de reconstruirlo en base a los nuevos desafíos del conjunto de actores que lo conforman directa e indirectamente.

Esta readaptación también impone un auténtico cambio cultural en la mentalidad de los políticos tradicionales. Sea en el ámbito parlamentario o del poder ejecutivo, a menudo el proceso de decisión de políticas está sujeto a una mirada interna de los problemas estatales. Frente a lo internacional se da un fenómeno o bien de negación o bien de incomprensión, o bien de subestimación, por cuanto implica una pérdida relativa de poder decisorio.

Las tendencias simultáneas y encontradas también se reflejan "hacia abajo" del Estado-Nación. Por regionalismo no entendemos solamente la integración a nivel supranacional. Dentro de los propios límites estatales se vislumbra un fuerte reclamo de federalización efectiva de sus funciones y atribuciones, más allá de la clásica tendencia centralizante. El Estado también surge debilitado a través de diversos reclamos locales, que algunas veces juegan en combinación con los procesos evidenciados en organismos regionales interestatales.

¿Cuál es el límite sutil entre regionalismo y secesionismo, entre separa-

tismo y anarquía, entre gobernabilidad e ingobernabilidad, entre soberanía y fragmentación?

Recuperar la autonomía de la política sobre lo económico, evitar la reducción economicista de todos los problemas sociales, constituye como bien señala el intelectual polaco Geremek un desafío mayúsculo, porque al mismo tiempo se debe evitar el abismo de considerar a la política como una nueva religión que conduzca a la intolerancia.

"... Y ello porque la democracia se halla, paradójicamente, en contradicción con la necesidad de ese sentimiento de pertenencia, de comunidad. La democracia es un sistema frío. Sin duda está constituida por principios, reglas e instituciones. Pero su existencia depende del esfuerzo del ciudadano. Así pues, el enemigo mortal que amenaza a la democracia es la indiferencia, la pasividad de los ciudadanos, la impotencia de los individuos frente al universo kafkiano del poder. Por esto se plantea la necesidad de un sentimiento político 'caliente', que puede ser fácilmente construido en torno al mito de la comunidad nacional o étnica. De este modo, el sentido de la comunidad tiende a nutrirse de la agresividad hacia el otro, hacia el no-homogéneo; la alteridad es la que forja la comunidad. He aquí, pues, la fuente de un nuevo peligro autoritario que no se debe reducir a los fantasmas históricos de los totalitarismo derrotados."

En este mismo sentido, Dahrendorf hace hincapié sobre el concepto de "anomia", al aludir al hecho de que en todo el mundo se asiste a una especie de crisis de las ataduras o vínculos que surgen del sentimiento de afiliación social: "a consecuencia de este fenómeno de anomia, se está desarrollando un incontenible deseo de adorar a falsos dioses, de recrear un sentimiento de 'pertenecer a algo', incompatible con las instituciones democráticas y con las sociedades libres. Esto es lo que he definido como el nuevo tribalismo, que está ligado al fundamentalismo y que puede asumir formas muy variadas: algunas podrían ser inofensivas, pero otras muy peligrosas".

X. ADIOS, BIENESTAR, ADIOS

Pero antes de adentrarnos en aspectos eminentemente políticos de la reconstrucción del Estado -y para evitar el riesgo de caer en posturas exclusivamente "institucionalistas"-, nos proponemos abordar los pro-

blemas económicos de la reforma estatal, para no perder de vista su dimensión estructural.

El Welfare State y las políticas keynesianas -que presuponían un manejo autónomo y nacional de las grandes líneas macroeconómicas- también surgen ya heridas de gravedad a partir de la globalización.

En virtud de lo anterior, hasta se ha acuñado el término "post-globalization", para reflejar los desafíos que las democracias industriales deben enfrentar a partir de los efectos no deseados de un "hiper-liberalismo" que llevó a situaciones de crisis y desprestigio político, descontento social y depredación ambiental.

¿Es posible la reformulación de un nuevo contrato social a partir de la reinvención del Estado?

Esta reconstrucción de la democracia obliga a analizar sus costados sociales, su nivel de efectividad para interactuar con el mercado y asegurar un nivel de desarrollo equitativo en el ámbito de la sociedad. La reputación de la democracia en la actualidad se juega en gran parte en este difícil terreno. La permanencia de su legitimidad, está directamente relacionada con la posibilidad de abrir mejores caminos para asegurar niveles de justicia y equidad. Democracia política y bienestar material, surgen como mutuas condiciones para el pleno respeto de la dignidad humana.

Repasar esta espada de Damocles que pende sobre el destino de la democracia, significa advertir inicialmente que la crisis social no es privativa de las democracias más pobres. En todo caso, para evaluar en su justa magnitud los problemas que enfrentan las naciones menos desarrolladas, cobra interés repasar qué está sucediendo actualmente en Europa, en torno al desmantelamiento del Estado de bienestar y la reformulación de políticas públicas.

Un reciente informe comparativo de las políticas sociales entre los países europeos, demuestra una creciente reformulación de programas y de presupuestos, atribuyendo las causas de la crisis a tres factores principales:

- **Costos:** la combinación de una población creciente y expectativas también crecientes, han elevado los gastos sociales a un nivel demasiado alto, frente al cual la ciudadanía se resiste a pagar más impuestos.

- **Competitividad:** a través de costos laborales que en los países europeos son sustancialmente mayores frente a los competidores de América y Latinoamérica, Japón y el sudeste asiático.

• **Incentivos:** Relacionado esto último con la vigencia del seguro de desempleo, que en algunos países de Europa (Bélgica, Dinamarca) es ilimitado y en la gran mayoría cubre el 80% del último sueldo del trabajador.

La crisis -sin dudas- reconoce factores exógenos a la propia administración de la política social. Durante el período 1979-1989 sólo Estados Unidos incrementó el porcentaje de Producto Bruto Nacional asignado a gastos sociales, mientras que Japón, Gran Bretaña, Alemania, Dinamarca, Holanda y Suecia han visto disminuir las asignaciones en los terrenos de la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda social.

La curva decreciente no parece terminar allí. Francia recientemente aumentó la edad mínima para jubilarse. España flexibilizó el mercado laboral, bajando las contribuciones sociales para los más jóvenes. Bélgica ha propuesto un corte de 2.000 millones de dólares en gastos de seguridad social. Alemania hizo lo propio con su sistema de salud, disminuyendo los gastos en un 3% con relación al año anterior. Probablemente el caso más notorio -para muchos idealizado como una viable 'tercera vía' entre marxismo y capitalismo- sea el de Suecia, donde la socialdemocracia ha visto sucumbir un modelo de alto financiamiento público sobre amplios sectores del bienestar. Assar Lindbeck, del Institute for International Economic Studies, Stockholm University, y Chairman of the Nobel Prize in Economics, caracteriza a los abusos, los desincentivos impositivos y la baja tasa de ahorro nacional, como constitutivos de la crisis del modelo sueco.

La otra cara de la moneda también muestra signos preocupantes: aumento del desempleo, tentaciones totalitarias o xenófobas como producto de la inmigración, desarticulación de patrones sociales de contención (en Alemania los sindicatos pierden actualmente un promedio de 20.000 adherentes por mes, como producto del descreimiento en sus dirigentes y la crisis laboral), y una generalizada anomia política y social que erosiona los fundamentos últimos del modelo democrático.

Ingresamos aquí a otra cuestión clave, que tiene implicancias económicas y políticas: la reformulación del propio sistema capitalista, cuyo sobredimensionamiento financiero ha dado lugar a una amplia gama de pensamientos.

XI. CAPITALISMO EN LA ENCRUCIJADA

En esta recurrente pero necesaria reformulación y aclaración de conceptos, tampoco puede hablarse aquí de un modelo universal y homogéneo de capitalismo.

Cada experiencia nacional ha impulsado niveles de desarrollo y de complementación de actores productivos de acuerdo a las condiciones políticas y culturales de sus propias realidades.

Aún más, muchos de los propios espacios estatales nacionales tuvieron una influencia decisiva para semejante cometido. Michel Albert, en su obra "Capitalism against Capitalism", caracteriza dos modelos distintos de capitalismo: el renano y el americano, derivados respectivamente de un número de indicadores cualitativos, de la estructura de los mercados internos, de la organización de las empresas privadas y de la naturaleza y el rol del Estado. Albert describe tres etapas en las relaciones de este sistema con el Estado, entre 1791 y 1991:

• Capitalismo "contra" el Estado: coincide con la Revolución Francesa, el Estado se somete a la ley, pero las rudezas de la revolución industrial oprimen a la clase obrera y se asiste "a la explotación del hombre por el hombre" que denuncia el marxismo.

• Capitalismo "custodiado" por el Estado: se trata de corregir las arbitrariedades y los excesos del mercado. A partir de la gran crisis de 1930, el Estado interventor procura generar el bienestar de aquéllos a quienes la libre competencia ha tratado con alguna dosis de injusticia. El capitalismo, dice el autor, evoluciona con dificultad bajo la presión moral y política de la ideología comunista.

• Capitalismo "en lugar" del Estado: tras la dilatada experiencia intervencionista, el sistema económico parecía asfixiado y paralizado. El 'reaganismo' y el 'thatcherismo' simplificaron entonces la historia. La fórmula fue engañosa, pero sedujo y avanzó sin culpas ni prejuicios: el mercado es bueno, el Estado es malo. Máxima competencia, mínimo Estado. Un análisis alternativo enfatizado por Gosta Esping-Anderson, señala tres modelos de "capitalismo de bienestar": el liberal, encarnado por Estados Unidos; el conservador, encarnado por Austria y Alemania; y el socialdemocrático de Suecia y Noruega.

Más allá de diferencias nacionales -que en todo caso están reafirmando y no negando la supervivencia del Estado-, por capitalismo se entiende un sistema que asegura la estabilidad jurídica, reconoce derechos de propiedad y de libre iniciativa empresarial, y favorece la libre circulación de bienes y de intercambio fronteras afuera y fronteras adentro de cada realidad nacional.

Así lo señaló la revista "The Economist" con su particular estilo: "Aunque los informes sobre la muerte del comunismo pueden ser exagerados, nadie duda de que el monstruo está muriendo. Pero ¿qué pasa con el capitalismo, ese hijo del siglo XVIII occidental, que parece aún lleno de vida? Como el único sistema económico y social que hoy se nos ofrece su salud puede determinar el futuro de nuestra civilización".

De tal manera, los términos del debate están recorridos por un común denominador: también las características endógenas del capitalismo tienen influencias exógenas, particularmente del mundo financiero.

Algunos analistas han señalado con especial preocupación las consecuencias de la liberalización financiera de los mercados durante la década pasada, atribuyéndole efectos desestabilizadores sobre el concepto tradicional de Estado. Política y economía no son dos compartimentos estancos, con impactos indiferenciados sobre sus respectivos campos de acción. La interrelación íntima entre estos actores nos lleva a señalar la necesidad de considerar una actividad complementaria entre Estado y mercado.

Ni el Estado puede poseer el patrimonio exclusivo de la verdad pública revelada, ni el mercado tiene en sí mismo todas las respuestas necesarias para la consolidación de la democracia.

"Crear las condiciones macroeconómicas para un progreso material sostenido es tarea de los gobiernos. Incluso a nivel de la firma individual algunos tipos de capitalismo funcionan mejor que otros. La calidad de la gestión importa; también la calidad de los equipos, la capacidad de innovación y las características de la propiedad, aunque con frecuencia esto último se ignore. Todos estos factores ayudan a explicar por qué en el capitalismo el liderazgo cambia tanto: por qué el Japón llegó a convertirse de un basurero nuclear en una meca manufacturera en sólo dos generaciones mientras que la Argentina pasó de ser la quinta economía más rica del mundo en 1900 a la número 36 hoy día." ("The Economist", mayo 19 de 1990.)

Espacio público y privado se entrelazan y penetran mutuamente. Los

puentes para esta tarea de coordinación surgen inevitablemente en crisis.

En primer lugar, por un discurso de neto corte ideológico que tiende a calificar como "suprema" la lógica mercantilista, y reduce la soberanía ciudadana a su aspecto económico y al limitado terreno del mercado, donde cada individuo supuestamente actuaría como consumidor, sin importar las desigualdades de hecho que manifiestan determinados procesos democráticos de derecho.

En segundo lugar, sin dudas el propio Estado se ha manifestado demasiado lento para hacer frente a las exigencias de adaptación e innovación surgidas del sector privado. Resultan innegables la propia debilidad de los aparatos políticos y administrativos nacionales, para estar a la altura de los requerimientos y habilidades que impone el cambio tecnológico.

En otros términos, por momentos parecemos asistir a una crisis pendular, que deposita unilateralmente en algunos de los actores del escenario internacional (antes en el "todopoderoso" y "sacrosanto" Estado de bienestar, ahora en el endiosado "mercado") las posibilidades de crecimiento de la democracia.

Ubicar los términos del debate en su justo medio, significa eludir las tentaciones de peligrosos fundamentalismos conceptuales.

La reforma económica del Estado necesita de una lógica política que le otorgue sustentabilidad ambiental en el largo plazo y viabilidad social en el corto y mediano término.

No se trata, obviamente, de retornar a excesos intervencionistas ni manías regulatorias absurdas, sino de establecer una agenda de prioridades de la reformulación del rol económico estatal.

La tendencia actual es indiscutible a nivel mundial: de 82 cambios políticos adoptados por 35 países durante 1991, 80 redujeron restricciones a la inversión extranjera. Todavía más: sólo durante los primeros 18 meses de la década de 1990 se suscribieron 64 tratados bilaterales de inversión para la promoción y la protección de la inversión extranjera directa, mientras que durante toda la década de 1980, se signaron 199 tratados.

Si bien es verdad que el Estado se retira de la producción directa de bienes y servicios, que desregula espacios de la economía privada, que disciplina sus presupuestos y sus metas fiscales, que estabiliza su moneda y privilegia la estabilidad como un bien supremo, que flexibiliza rigideces para alentar la inversión y la productividad, no es menos cierto que también la sociedad

democrática tiende a reclamarle otro tipo de participación en el mundo económico. Más cualitativa que cuantitativa, más subsidiaria que directa, más selectiva que indiscriminada.

El capitalismo moderno necesita inaugurar una etapa de vigorosa racionalidad. El rol económico del Estado Nacional tiene una amplia agenda para desarrollar: la protección del medio ambiente, el impulso a un desarrollo sustentable, la regulación de aspectos claves del bienestar colectivo, la primacía de la economía real por sobre las aventuras financieras, la interrelación de procesos productivos y educativos que posibiliten un combate efectivo contra el desempleo, la descentralización como elemento no de fragmentación sino de mejor productividad de la sociedad civil, y la adopción de políticas coordinadas a nivel regional y mundial para enfrentar al crimen organizado, surgen como algunos de los puntos más sensibles de los desafíos.

Pasar de un "capitalismo casino" (la definición es de Susan Strange) a un "capitalismo de rostro humano" requiere seguramente hacer frente a un desafío político mayúsculo, que impregne conductas económicas por ahora arraigadas en un nivel excepcionalmente extendido y diversificado, y con férreas limitaciones estructurales:

Podría avanzarse todavía más en el análisis de las limitaciones 'estructurales' del Estado para hacer frente a este desafío. Por cierto existen, y condicionan severamente las posibles respuestas y alternativas para la crisis. Pero más allá de evitar una visión ingenua sobre las externalidades que enfrenta la democracia para su desarrollo y crecimiento, entendemos que también existe un amplio sendero para transitar desde el punto de vista de la recreación de condiciones institucionales adecuadas para el florecimiento de nuevos caminos alternativos en el proceso democrático.

El desencanto frente a la democracia -como quedó expresado anteriormente- no sólo contiene en su seno elementos económicos. Una compleja levadura de ingredientes culturales, sociales, étnicos, políticos y valorativos, subviven como factores que cuestionan a la democracia más allá de su contexto material.

Aún sin suscribir la tesis eminentemente resignada que Ralf Dahrendorf sostiene sobre el sistema democrático, al descansar únicamente sobre sus aspectos procedimentales y no otorgarle ninguna virtualidad capaz de modificar elementos distributivos de nuestras sociedades, tiene sentido atender a

estas reflexiones del académico alemán, cuando advierte que "la democracia sirve para permitir el cambio político sin violencia ... Después de haber resuelto el problema institucional del cambio, queda el de integrar a la gente en nuestras democracias realmente existentes, y, entonces, se plantean las siguientes interrogantes: ¿Hay algún impedimento que bloquee este proceso concreto? ¿Funciona el sistema de innovación mediante el liderazgo? Es bastante peculiar el hecho de que muchas democracias estén bloqueadas en estos dos aspectos. En lo que respecta a la innovación, la burocratización ha resultado un factor fundamental. Hoy son muy pocos los gobiernos capaces de producir innovaciones importantes ya que, en el momento en que se van a llevar a cabo, ya han sido tan atenuadas por los mecanismos burocráticos que queda bien poco de ellas. Aún más ciertos son los impedimentos que existen para integrar las opiniones de la gente en el proceso político. En un cierto número de países democráticos, los partidos políticos sirven para bloquear más que para canalizar el sentimiento popular, lo que, de nuevo, produce movimientos de protesta y peticiones de una democracia de base ..."

Esta reflexión nos conduce al próximo punto, que analizaremos a partir del caso argentino, pero que tiene condiciones generales de aplicación al resto de los países de la región latinoamericana.

En lo que sigue pretendemos esbozar someramente una agenda posible de transformación, basada en una certidumbre: la democracia necesita llenar una brecha institucional, recreando un enriquecido concepto de ciudadanía, y transformándose en más directa y más personalizada, para no caer en la trampa de la ineficacia ni de la corrupción. En esa tarea, el rol del Estado debería ocupar un escenario central.

XII. LA RECONSTRUCCION DEL ESTADO ARGENTINO

Creímos necesario formular esta descripción que tiene que ver con el panorama internacional, como paso previo para analizar la experiencia nacional en materia de reforma del Estado.

Naturalmente, Argentina no escapa a las reglas generales de juego, y a partir de 1989 encaró una profunda política de transformación, que modificó sustantivamente cada uno de los patrones clásicos sobre los que había descan-

sado su modelo de organización social en los últimos cuarenta años.

Sobre el comienzo del gobierno del presidente Menem, nuestro país enfrentó una auténtica crisis terminal, caracterizada por múltiples elementos:

• Agudo proceso hiperinflacionario, que distorsionó conductas de los actores sociales y económicos de una manera cultural profunda.

• Crisis fiscal y de endeudamiento externo e interno.

• Caos social, a partir de estallidos de violencia y un estado general de insolidaridad.

• Irracionalidad en cuanto a la asignación de los recursos públicos, vía subsidios, bonos y falta de control presupuestario.

• Quiebre de empresas públicas manifestado en la baja calidad de sus servicios y en la focalización de nichos de corrupción estructural, vía connivencia empresarial-gremial-funcionarial.

• Ausencia de adecuados controles impositivos, con el consiguiente agravamiento de la capacidad recaudatoria del sector público.

• Paralela y paradójicamente con lo anterior, proliferación de marañas regulatorias y controles productivos, con la consecuencia del establecimiento de mercados en negro.

• Desprestigio de la administración pública a través de prácticas prebendarias, ausencia de profesionalización en el empleo estatal, y desmejoramiento generalizado en el nivel de retribución de sus agentes.

Como puede observarse, la crisis del modelo estatal argentino se asemeja a la manifestada en la mayoría de los países de la región, tras una década caracterizada por altas tasas de endeudamiento externo, recuperación de la legitimidad democrática, e incapacidad política generalizada para revertir la desastrosa herencia recibida y modernizar la estructura del Estado en base a criterios de equidad social y eficacia pública.

Para hacer frente a esta crisis terminal, el gobierno argentino encaró una serie de medidas sucesivas que hoy -a cuatro años de su puesta en marcha-, podrían resumirse en la siguiente enumeración:

1. Privatización del conjunto de empresas públicas, desmontando el rol del Estado como productor de bienes y servicios, en áreas tan amplias como transporte aéreo y terrestre, gas, electricidad, petróleo, comunicaciones, complejo industrial militar, y sistema jubilatorio y previsional.

2. Severa política de contención del gasto público, a través de las

antedichas privatizaciones y de la reducción de plantas de personal en la administración pública central.

3. Paralelamente, severa política impositiva, a través de la simplificación del sistema tributario y de un control férreo de la evasión fiscal.

4. Estabilización de precios y tipo de cambio, mediante el plan de convertibilidad que equiparó al peso argentino con el dólar estadounidense, profundizando de tal modo la necesidad de equilibrio presupuestario.

5. Regularización de la relación con los acreedores internacionales, mediante la incorporación de la Argentina al Plan Brady.

6. Disminución de la inflación a tasas internacionales -este año está prevista una inflación del 4% anual- y sostenido crecimiento económico del PBI del 6% para el año 1993.

7. Eliminación de subsidios indiscriminados y desregulación en múltiples sectores productivos, acompañada de un proceso firme de apertura comercial.

8. Profesionalización del empleo público en el ámbito de la administración central, con la puesta en marcha de la carrera administrativa, la selección rigurosa de sus agentes, y la ejecución de un programa de formación especial del "management" estatal.

9. Descentralización de servicios públicos educativos y de salud al conjunto de los Estados provinciales.

10. Flexibilización del mercado laboral, para eliminar rigideces productivas, fomentar la expansión del empleo y posibilitar procesos más dinámicos de inversión.

Obviamente, cada uno de estos pasos no estuvo despojado de conflictos, ausencia de consenso dirigencial, acentuado debate social, y traumáticas situaciones de transición, reveladas en lo fundamental por una asimetría entre el nivel de ejecución de las políticas del Estado Central y su falta de correspondencia con el ritmo de ejecución en cada uno de los estados provinciales, muchos de los cuales aún tienen pendiente la profundización del modelo económico propuesto por el Gobierno Federal.

La "reinvención" del Estado argentino enfrenta un conjunto de dilemas no menores, a partir de las políticas ejercidas en los últimos años.

Ahondar sobre los aspectos no fiscales ni económicos significa adentrarnos en las asignaturas pendientes del modelo.

XIII. MAS ALLA DE LO ECONOMICO

En este amplio marco, existen diferentes aspectos de la reforma del Estado que no se agotan exclusivamente en el hecho económico.

El hecho económico ha sido fundamental en la Argentina, porque a partir del ambicioso programa de reformas estructurales se puso en marcha una etapa de estabilidad y expansión que significó todo un punto de inflexión tras largos años de decadencia y estancamiento.

Pero la reconstrucción del Estado también merece considerar un conjunto de pilares conceptuales de gran valor, que podrían resumirse en algunos postulados que expresen las nuevas funciones necesarias de nuestro sector público.

En la Argentina y en toda América Latina culminó el ciclo de patrón estatal del desarrollo. No podemos obviar este dato de la realidad, tras una década perdida durante la cual el sector público fue expoliado y "tupacamarizado" por los más espúrios intereses corporativos y concentradores de poder e influencias.

Aquí y ahora, el Estado carece del dinamismo necesario para ejercer el papel clave de ordenador de las relaciones entre la sociedad y la economía.

Los años 90 señalan, en efecto, un quiebre trascendente, que deberíamos protagonizar sin mitos ni dogmas.

Las sociedades han comprendido y aceptado que la combinatoria de crisis fiscal y economía inflacionaria es altamente perjudicial para sus intereses.

Conscientes de la situación límite, sabias intérpretes del "estado de necesidad" de las frágiles y nuevas democracias, las demandas sociales han dejado de lado los criterios regresivamente distribucionistas del Estado empresario y requieren ahora el aspecto promotor de un Estado que estimule mediante intervenciones indirectas los procesos de inversión y crecimiento.

El estatismo ha muerto en todo el mundo. Pero el Estado sigue vivo y resulta necesario vigorizar su salud, renovarlo en sus funciones y adecuarlo en sus roles: es el tiempo del postestatismo. La hora posterior a las privatizaciones. El momento crucial para definir el nuevo Estado que necesitan nuestros sistemas.

Es la instancia de un sector estatal que, tal cual lo anticipó el "Informe de Desarrollo del Banco Mundial" (WDR) de 1988, jerarquice como prioridad de

bienes públicos "la defensa, diplomacia, administración macroeconómica y un sistema jurídico e institucional que define y aplica las reglas de justicia propiedad y comercio".

Sin excluir, por cierto, que los gobiernos sean copartícipes en la generación de la "infraestructura social, física y de información, que incluye actividades como la educación, salud, redes de transporte, servicios públicos, desarrollo tecnológico y difusión y protección tecnológica".

Enfrentamos en la Argentina, en consecuencia, otras dimensiones sustantivas que resulta preciso analizar para desterrar una visión absolutamente simplista y primitiva de la reforma del estado. Aquella que deposita todo en la necesidad de privatizar empresas públicas y racionalizar su personal, sin advertir que allí comienza y no termina un proceso de transformación integral del sector público. Así como en los años 70 se dio el fenómeno del infantilismo revolucionario, que destruyó vida y proyectos de millones de argentinos, hoy no podemos asumir el infantilismo privatista, que frustre la potencialidad de nuestro desarrollo, a través de una visión esquematizada de la necesaria interrelación entre Estado y mercado que debería darse en toda sociedad con un auténtico capitalismo humanizado.

XIV. LA REFORMA POLITICA

Ningún país del mundo, en ningún momento de la historia, ha sido capaz de lograr un proceso de desarrollo sostenido a través de la pérdida de la autoridad del Estado. La capacidad de supervisión política del Estado es un rol indelegable que no implica propiedad o manejo público, ni intervencionismo económico directo y asfixiante. Implica Estado con mayúsculas y no estatismo minúsculo y perverso.

El Estado es, por definición, el dador de reglas sociales. Si estas reglas no son claras, los sectores corporativos con fuerte capacidad de lobby, que antes vivieron parasitariamente de ese mismo Estado, usufructúan entonces su liviandad fiscalizadora en beneficio propio.

Es pueril suponer que apenas con la voluntad privatizadora y con la actitud reformista las soluciones estarán alcanzadas: ambas son sólo los hitos fundacionales de la transformación, no sus conclusiones. Una meta parcial, antes que un objetivo general.

El Estado interventor que se retira de escena en la Argentina, no debería ser el pasaporte directo hacia el Estado desertor, ya que los procesos de estabilización económica y el combate de la inflación no tendrían por qué alentar el estancamiento de la política ni la deflación de la responsabilidad social del Estado.

Para vencer la marea de falta de credibilidad y desencanto cívico frente al espacio político del Estado, resulta necesario encarar un conjunto de transformaciones tan profundas como las contenidas en el Plan de Convertibilidad Económico de 1991. Hace falta, ni más ni menos, que toda una Convertibilidad Política, que trascienda largamente el marco teórico de la actual reforma de la Constitución Nacional, para ahondar la modernización institucional de la Argentina a través de diversos mecanismos de participación.

La opción es clara: o construimos una nueva política, o convalidamos una política en negro.

La encrucijada tiene también una metáfora y analogía en el terreno económico.

Porque durante largo tiempo, a diseños estatales centralizados, autoritarios y rígidos, surgieron como respuestas de supervivencia de la sociedad civil economías con un alto nivel de informalidad, actividades subterráneas y no blanqueadas en el mercado oficial. La actividad económica "en negro" -los informales- vino a ocupar el lugar de libre iniciativa que el Estado no garantizaba, ya sea por omisión o por sobreabundancia.

Un fenómeno en cierto modo semejante se ofrece como resultado en el terreno político, cuando desde el Estado no surgen mecanismos claros de participación, representatividad y -en definitiva- legitimación de los actores institucionales.

Esta "informalidad" cívica -o política subterránea- tiene diversos canales de manifestación.

Asistimos así a una auténtica desestructuración de lo político, que no encuentra ni escenarios ni discursos ni proyectos ni una épica posible para recomenzar la construcción de razonables utopías.

La explosión de patrones clásicos de representación y de representatividad, todavía no deja advertir caminos alternativos.

¿Cómo hacer frente a estas renovadas demandas desde el plano institucional? ¿Cómo reconciliar a la democracia con la política?

En primer lugar, recordando una vez más que la separación entre Estado y sociedad civil surge como uno de los imperativos de la democracia moderna.

Detenerse en una democracia meramente formal, que limite y confine al ciudadano al ejercicio de votar cada dos años, significa aislar a ese ciudadano, agigantar las desigualdades sociales, cristalizar situaciones de inequidad y en definitiva transformar al Estado en un instrumento al servicio del *statu quo*.

Democracia debe ser entendida como una avenida de doble mano. Democratización del Estado y democratización de la sociedad. Si la política no se renueva y ofrece herramientas distintas para el compromiso ciudadano, el círculo vicioso de indiferencia-pseudolegitimidad-corrupción se extenderá como una mancha de aceite capaz de desembocar en salidas intolerantes, extremistas o totalitarias.

La reforma política del Estado -en la Argentina y en América Latina-, es la transformación necesaria para reducir los aspectos negativos que provoca el impacto de la globalización sobre el escenario institucional. Es la puesta en marcha de mecanismos que modernicen y aceleren el hecho político, incorporando tecnología en su instrumentación y una mayor y más directa participación del ciudadano.

XV. LA AGENDA DEL CAMBIO

Existe a nuestro juicio un itinerario posible de atravesar para semejante desafío de renovación, que cruza horizontalmente a la inmensa mayoría de los colores políticos e identificaciones partidarias, para instalarse como una demanda generalizada en el ámbito de la comunidad. La reforma política del Estado requiere, entre otras tareas, la construcción de:

- Sistemas electorales más personalizados y directos, capaces de vincular al representante con un concepto de territorialidad, decisivo para controlar su gestión y establecer una "cara cotidiana" de la vida política, a menudo experimentada como algo lejano y ajeno por el hombre común.
- El favorecimiento de procesos de descentralización que no privilegien una exclusiva lógica económica, sino que rescaten el concepto de productividad también en sus costados sociales y políticos.

• Lo anterior -en otros términos- significa dinamizar el concepto de subsidiariedad, poniendo énfasis no solamente en el desarrollo burocrático de organizaciones menores del aparato administrativo, sino en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la propia comunidad.

• El gobierno local y municipal surge como una instancia decisiva en esta reconstrucción de puentes entre Estado y sociedad civil, para lo cual resulta imprescindible relanzar una discusión abierta en torno del concepto de federalismo, más allá de sus perfiles exclusivamente fiscalistas.

• De hecho, se trata de avanzar en una nueva conceptualización institucional, que refleje el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la construcción de una institucionalidad surgida como respuesta de supervivencia frente a las rigideces o a las indiferencias o a las imposibilidades del Estado contemporáneo. Robert Dahl advierte en su "Preface to Economic Democracy" que la efectiva democracia requiere la difusión de la propiedad y una fuerte independencia económica de un número extendido de ciudadanos. El excesivo control de la economía o por el Estado o por un pequeño número de agencias privadas amenaza los fundamentos de la sociedad plural y del sistema democrático.

Lo anterior, no significa de ninguna manera desvirtuar la intermediación fundamental de los partidos políticos. Pero entendemos que también es necesaria una clara revisión de muchas de sus rigideces e impermeabilidades, para revitalizarlos en su función indelegable.

En este último sentido, el financiamiento de la actividad partidaria y proselitista se ha transformado en una "hipótesis de conflicto estratégica" de la democracia contemporánea, tal como ha podido observarse a lo largo y a lo ancho del mundo, a partir de notorios escándalos en diferentes países y niveles de desarrollo económico.

Si "la corrupción es el SIDA del capitalismo", según la frase acuñada por Michel Albert, en la batalla por un financiamiento autónomo, transparente y socialmente legitimado de la actividad política, se juega gran parte de la autonomía y de las fuerzas necesarias para enfrentar con éxito los desafíos del cambio. La enumeración de crisis desatadas con causa en esta materia, justifica una urgente respuesta frente a la cual no deberían caber ni la hipocresía ni las reacciones corporativas y sordas de los dirigentes.

XVI. CONCLUSIONES

Más allá de las particularidades existentes en cada ámbito nacional, podemos apreciar un racimo de encrucijadas comunes en el conjunto de las democracias de la región, que nos indican la necesidad de reformular conceptos hasta ahora pétros de su organización institucional.

En definitiva, entendemos que ni la globalización ha exterminado el concepto de Estado, ni un determinismo tecnológico se interpone inexorablemente sobre el terreno de la política.

Entendemos que hay espacio y lugar suficiente para que la democracia recupere su credibilidad y no permanezca dormida en los cómodos laureles de su victoria sobre el marxismo. Desandar este camino requiere de esfuerzos institucionales, que sin alterar los postulados esenciales de la democracia y del Estado modernos (inscritos en su propia definición), los doten de herramientas que hoy resultan tangiblemente incapaces de expresar el reclamo de la sociedad.

Esas herramientas tienen que ver con un nuevo diseño del Estado, y abarcan aspectos políticos, sociales, económicos y administrativos.

Tal vez el desafío principal esté constituido por la imperiosa necesidad que tiene la política de recuperar su legitimidad frente a la sociedad. De ahí la insistencia en recrear espacios de participación, de opinión y de expresión que incorporen tecnología, inmediatez y transparencia, y sean capaces de configurar un Estado más directo y más cercano con sus representados.

El postcapitalismo de la reconversión industrial, la velocidad del sonido y la comunicación instantánea, no puede convivir racionalmente con un Estado hiperburocratizado, raquítico, lento y cerrado a las demandas de una sociedad sumergida en amplios bolsones de marginalidad política y pauperización social.

Si la democracia es la aburrida elección entre "males menores" cada cierto número de años, si constituye apenas un frío e impersonal ejercicio de "obligaciones" cívicas impregnado de escepticismo e indiferencia, si convalida fríamente la existencia de submundos de pobreza y marginación en medio de la opulencia y el despilfarro, los más fáciles y seductores atajos del totalitarismo y la intolerancia estarán al acecho de un modo constante.

Al mismo tiempo, lo anterior implica rescatar el concepto de soberanía

política del Estado, que no puede ser considerado como una variable más del proceso económico, por cuanto ni todas las aspiraciones humanas se satisfacen en el ámbito del mercado, ni la economía es la única esfera capaz de expresar la plena realización del hombre y de la sociedad.

Esta reconstrucción política del Estado significa advertir que los actuales niveles de corrupción, ineficiencia y anomia social, afectan no sólo el bienestar de los pueblos sino que a mediano plazo ponen en peligro el mantenimiento de sus libertades más preciadas.

El diseño de alternativas viables para avanzar en procesos de democratización no sólo resulta posible, sino que también es necesario para retroalimentar una lógica capitalista que de dejarse librada pura y exclusivamente a los designios de su mano invisible, puede contener en su propio éxito los gérmenes de su destrucción.

Reinventar el Estado significa repensar mejores caminos de inclusión. Inclusión en materia política, económica, social y moral.

• Reconstruir políticamente el Estado significa consagrar una nueva carta de ciudadanía en materia electoral; de contralor de actos de gobierno; de expresión de la voluntad general; de transparencia administrativa; de claro financiamiento proselitista; de modernización de los partidos políticos; de mayor cercanía entre gobierno y comunidad; de profesionalización y fortalecimiento de la administración pública.

• Reconstruir económicamente el Estado significa dar un primer paso para democratizar la economía; resguardar el respeto de las minorías; intervenir indirectamente para orientar la competencia; controlar adecuadamente la prestación de servicios públicos por los particulares; sustentar el crecimiento económico con la preservación ambiental; armonizar la relación del espacio estatal con el espacio del mercado.

• Reconstruir socialmente el Estado significa lanzar procesos de descentralización que impliquen incrementar la productividad del gasto público social; potencializar el nivel municipal de gobierno; pensar la competitividad en términos de mejora de la calidad educativa; proteger al usuario y al consumidor; eliminar focos de corrupción con la puesta en marcha de simultáneas políticas de reforma estructural y ejemplaridad dirigencial, único camino para luchar eficazmente contra la pobreza.

El gran desafío reside en asumir una visión integral de la reconstrucción

del Estado, que no reclama recetas subalternizadas, ni recetas pendulares de uno u otro signo. Requiere, antes que nada, un gesto de honestidad intelectual y política. El gran cambio lo está protagonizando la sociedad, que no glorifica ni al Estado ni al mercado. La Argentina y América Latina necesitan un Estado fuerte. Estratégico. Dinámico. Redimensionado pero no dinamitado. Justamente equilibrado. Complementario con el sector privado. Que acompañe este proceso de cambio, en lugar de constituirse en un obstáculo insuperable.

Es preciso reconstruir el rumbo de la transformación, sin dejarnos llevar por falsas brújulas o triviales espejismos. Una sociedad con un Estado hiperburocrático es una sociedad asfixiada. Una sociedad sin mercado ni sociedad civil es una sociedad cautiva. Una sociedad sin Estado es una sociedad a la deriva.

¿Seremos capaces de distinguir estas no tan sutiles diferencias?

Bibliografía

Albert, Michel. "Capitalismo versus Capitalismo". Editorial Paidós. Buenos Aires, 1992.

Dahrendorf, Ralf. "La democracia en Europa". Diálogo con François Furet y Bronislaw Geremek. Alianza Editorial, Madrid, 1993.

Held, David. "Democracy: from City States to a Cosmopolitan Order?". Polity Press, Cambridge, 1993.

Ionescu, Ghita. "Leadership in an Interdependent World. The Statesmanship of Adenauer, de Gaulle, Thatcher, Reagan and Gorbachev". Longman, London, 1991.

Juan Pablo II. Encíclicas "Centesimus Annus" y "Veritatis Splendor". Editorial Claretiana, Buenos Aires, 1991 y 1993.

Klisberg, Bernardo. "¿Cómo transformar el Estado? Más allá demitos y dogmas". Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Motta, Paulo Roberto. "Innovación y democratización de la gestión Pública". Publicación del Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD, 1991.

"Newsweek". Diciembre 20, 1993.

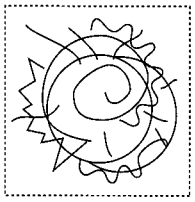
Rosenau, James N., "Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity". Princeton University Press, 1990.

Strange, Susan. "States and Markets". Pinter, London, 1988. y "Casino Capitalism". Basil Blackwell, Oxford, 1986.

Toffler, Alvin. "Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century". Bantam Books, New York, 1991.

Tomassini, Luciano. "La política internacional en un mundo postmoderno". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

Weber, Max. "Estado y sociedad". Fondo de Cultura Económica, México, 1944.



El cuestionamiento contemporáneo del Estado

Jean-Louis Bianco

Jean-Louis Bianco ha sido Secretario General de la Presidencia de la República y Ministro del Gobierno de Francia en otras dos oportunidades. Actualmente es Consejero de Estado.

CONTENIDO

I. EL PESO DE LOS HECHOS
II. EL PESO DE LAS IDEOLOGIAS
III. LAS CONDICIONES DE LA RENOVACION DEL ESTADO

A pesar de la gran diversidad de situaciones entre América Latina, La Unión Europea o Europa del Este encontramos en todas partes, bajo formas a veces extrañamente cercanas un debate sobre el rol del Estado.

I. EL PESO DE LOS HECHOS

La limitación más determinante en cuanto al rol de nuestros estados me parece que es lo que se acostumbra llamar la *Globalización*. Esta "globalización" es primero que todo económica, pero no es sólo económica.

Su forma más visible y más presente es, sin lugar a dudas, la existencia cada día más real de un *Mercado Mundial*. Para la mayoría de los economistas y de los responsables políticos en el mundo, la apertura de los intercambios, el libre intercambio se considera sin ninguna restricción como un bien. Un bien para los consumidores, un bien para la economía de cada Estado, quien está obligado por la apertura de las fronteras a suprimir o reducir las formas burocráticas de producción o la asignación ineficaz de recursos. Sin querer de manera alguna defender al proteccionismo que aportó la prueba de su ineficacia y de sus defectos perversos, está permitido interrogarse acerca de formas excesivas de libre intercambio tales como prevalecen muy a menudo hoy en día. Basta con observar las consecuencias sociales en los países en desarrollo, las consecuencias sobre el empleo en Europa o las consecuencias ecológicas por todas partes en el mundo para cuestionar al libre intercambio puro y duro.

Más precisamente, esta globalización a través del mercado mundial tiene un efecto muy directo: disminuye considerablemente los márgenes de acción de los estados nacionales. El ejemplo del mercado de la droga que de todas maneras tiende a burlarse de las fronteras es tal vez el más simbólico.

Pero la globalización, antes de ser económica, es primero que todo *financiera*. El mercado financiero es mundial. Gracias a la desregulación, a la supresión de los controles de cambios, a los progresos de las telecomunicaciones y de la informática, se puede en algunos segundos hacer circular al dinero de un punto a otro del planeta. Las nuevas posibilidades que se ofrecen así, agregadas a la ausencia de fiscalización o a la debilidad de esta fiscalización llevaron a un desarrollo formidable de la "burbuja financiera", a un "capitalismo casino", que fomenta la especulación y desalienta la producción.

¿Qué lógica, qué necesidad práctica puede haber para los intercambios internacionales en que circulen cada día, sobre el mercado financiero mundial, *mil billones de dólares*, o sea setenta veces el monto que corresponde a los intercambios de bienes y servicios?

Es en 1983 cuando tomé conciencia por primera vez del desajuste del capitalismo financiero. El presidente de una gran empresa pública francesa vino a anunciarme sus resultados para el año en curso. Resultado neto: cero. La actividad de producción, que empleaba 80.000 personas arrojaba pérdidas por dos billones de francos. La gestión de su tesorería, que empleaba a 2 personas y 250 líneas telefónicas, arrojaba ganancias por 2 billones. En estas condiciones, ¿qué razón puede haber en seguir produciendo en vez de especular?

Sin embargo, una *regulación* de los mercados financieros es *técnicamente* posible, aún cuando es en la actualidad *políticamente* utópica. Se trata de inspirarse en la regulación de los mercados de materias primas. Si la intervención de los estados en esta regulación les da urticaria a los ultraliberales, basta con decidir que será asumida por una comisión de profesionales. Gracias a la informática la autoridad reguladora puede, en tiempo real, tener acceso a las posiciones de cada operador. Le correspondería entonces determinar los techos en cuanto al nivel máximo de cobertura de riesgo de cambio. Sin lugar a dudas es legítimo cubrirse contra el riesgo de cambio en una relación de 1 a 2 frente a las sumas en cuestión o a los contratos en curso, pero no hay ninguna justificación más que la especulación para que esta relación sea de 1 a 70. La consecuencia de aquéllo es que ningún país por poderoso que sea y cualesquie-

ra sean las reservas de cambio de su banco central y los apoyos que pueda recibir, puede de ahora en adelante, resistir a un ataque especulativo contra su moneda. El juego de la especulación financiera no es un juego de suma nula: pierden los estados cuya moneda es atacada y las empresas de producción menos informadas.

La consecuencia del mercado mundial es también que hoy en día *un gran número de firmas son más poderosas que los estados.* Son además más flexibles. En estas condiciones, ¿qué margen queda para las políticas fiscales o industriales nacionales, o regionales (en el sentido, por ejemplo, de la Unión Europea)?

Es importante tomar conciencia que la globalización del mundo no solamente trae consecuencias para la economía. La globalización es también el hecho de los *medios de comunicación.* Vivimos cada vez más, como lo predijo Mac Luhan en una "aldea global". Al mismo tiempo, a través de la televisión, del cine o de la música, tiende a afirmarse un *esquema cultural único,* que es muy a menudo un esquema americano. El resultado es el empobrecimiento de nuestra diversidad cultural, que constituye sin embargo una riqueza para la humanidad entera. De la misma manera, como la conferencia de Río insistió en la necesidad de preservar la diversidad del patrimonio biológico, genético de las especies animales y vegetales, debemos preservar la diversidad del patrimonio cultural de la humanidad.

Esta globalización plantea dos preguntas principales en cuanto a la reforma y a la modernización del estado:

1. *¿Qué es nacional?*

Es la pregunta que hace, por ejemplo, Robert Reich, el Secretario de Estado del Trabajo de Estados Unidos de América. Cuál es la nacionalidad de una firma? ¿La de su sede social? ¿La de sus dirigentes? ¿La de los países donde más trabajadores emplea? ¿La de los países donde obtiene la mayor parte de sus ganancias?

2. *¿Cuál es el buen nivel para la regulación colectiva?*

En algunos casos, será el nivel *local,* lo más cerca posible de los actores económicos-sociales-políticos. Por ejemplo para el desarrollo de microempresas o la afirmación de solidaridades muy locales. En otros casos la región (o el estado federal). En otros, naturalmente, el Estado. En determinado número de

casos el conjunto regional (mercado común u otro). En fin y cuando sea preciso, el planeta: debe ser el caso para la droga, la especulación financiera o el medio ambiente.

II. EL PESO DE LAS IDEOLOGIAS

La concepción del rol y de la modernización del estado no sólo depende de los hechos o del contexto internacional. Depende también de las modas intelectuales dominantes o, si se prefiere, de las ideologías.

Durante mucho tiempo, gran parte del mundo, sobre todo en el este y en el sur, vivió en la ideología del *todo Estado*. Podía haber para ello razones prácticas, como lo subraya el Presidente Abdou Diouf a propósito de Senegal: ausencia de capital privado, debilidad de las empresas privadas, presencia de élites públicas. Pero en la mayoría de los casos la razón fue de naturaleza ideológica: *El Estado está bien, lo privado está mal.* Claro está y sea en el este o en el sur, oligarquías, corporativismos, nomenclaturas compartían esta ideología que coincidía con sus intereses egoístas. En la actualidad es impactante observar que vivimos, prácticamente en el mundo entero, en un paradigma casi exactamente inverso: *el Estado (o el sector público) está mal, el privado, está bien.*

La nueva ideología dominante es prácticamente opuesta a la anterior. Muy a menudo, el mercado se erigió en valor supremo. Fue impactante para mí ver en algunos documentos de la OECD, destinados a Europa del Este, el "valor" mercado colocado más arriba del valor democracia. Esto da lugar a curiosas inversiones del vocabulario político. Cuando históricamente la izquierda se identificaba por lo general a un sector público fuerte o a nacionalizaciones, aquéllos que se oponen a las privatizaciones o que no adhieren totalmente a ellas, en Europa del Este como en América Latina, son tildados de conservadores.

Más allá del prisma de las ideologías, determinado número de evoluciones son necesarias y justas:

- Un Estado que no sea un predador.
- Un Estado que deje de ser burocrático.
- Un Estado que deje de ser "colonizado" por las oligarquías.
- La liberación de las energías creadoras de las personas, las asociaciones y las empresas.

• La difusión y la distribución de responsabilidades.

Actualmente, el Estado es tanto más criticado en la medida que los ciudadanos han visto mejorar su nivel de educación, de conciencia cívica, al mismo tiempo que aumentaban sus exigencias y sus críticas.

Luego de la década del *"menos de Estado"*, temo que estemos entrando en una época de decaimiento irreversible del Estado. A no ser que el Estado recobre su *legitimidad*. ¿Cómo?

III. LAS CONDICIONES DE LA RENOVACION DEL ESTADO

1. *Un Estado democrático*

- Elecciones libres.
- Una prensa libre.
- Una justicia libre e independiente.
- Equilibrio de poderes.
- Transparencia.
- Financiamiento democrático de los partidos políticos.
- Lucha contra la corrupción.

2. *Los ciudadanos primero (o "Just People First")*

El principal recurso económico de un país, es *la inteligencia*. La inteligencia de los individuos ("que cada uno se vuelva un Mozart en su campo de competencia") y la inteligencia de la organización colectiva. La inteligencia, en la economía moderna, constituye el primer factor de producción.

De la misma manera, el principal recurso de la democracia es el ciudadano. Es preciso por lo tanto difundir al máximo las responsabilidades: los padres en la escuela, los trabajadores en la empresa, el referéndum local para las orientaciones precisas.

3. *Un Estado estratega*

El Estado no lo debe hacer todo pero es prácticamente el único en poder -en algunas condiciones- desarrollar en la nación una visión a largo plazo.

El Estado estratega es el Estado *que desarrolla*, en particular en cuanto a las metas de largo plazo: debate sobre los comportamientos sociales, sobre la integración europea, la investigación, las infraestructuras, etc.

4. *Un estado garante de la cohesión social*

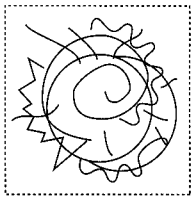
Estoy convencido de que la cohesión social será de ahora en adelante un factor de competitividad global de las naciones.

Quisiera terminar insistiendo sobre esta *cuestión social*. Edgardo Boeninger decía que era preciso dar a la cuestión social una urgencia igual a la del crecimiento económico. Me pregunto si, en una visión de largo plazo, no será preciso conferirle una prioridad de manera que los mecanismos del crecimiento no encuentren sus limitaciones sociales.

Muy a menudo, ocurre lo contrario. En el proceso de modernización del Estado y de apertura de las economías, lo social no interviene sino para definir qué es "aceptable" socialmente. Como lo dice muy justamente Carlos Blanco, "La política social no es, muy a menudo, sino la ambulancia que recoge los cadáveres dejados por la política económica".

De 1980 a 1990, el crecimiento mundial fue del orden del 3.2% por año, naturalmente, con fuertes diferencias regionales. Pero el número de pobres creció más o menos al mismo ritmo que la población mundial. Si la riqueza fuera repartida un poco más equitativamente, se hubiera podido reducir sensiblemente la pobreza.

Una vez más, estoy convencido que es preciso priorizar la cuestión social. La inteligencia como factor de crecimiento. La cohesión social como factor de competitividad. Esto supone la liberación de las iniciativas pero también un máximo de democracia y de educación.



Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latinoamericano

Carlos Blanco

Carlos Blanco ha sido Ministro para la Reforma del Estado del anterior Gobierno de Venezuela.

CONTENIDO

I. INTRODUCCION

II. DIAGNOSTICO: PROBLEMAS DEL ESTADO

1. Problemas fundamentales del Estado
2. ¿Estado fuerte o débil?
3. Los cambios nacionales como parte de un proceso planetario

III. CONCEPCION DEL PROCESO EN CURSO

1. La reforma en marcha
2. Las reformas políticas
3. La descentralización
4. Privatización y reestructuración del sector público
5. Nuevo papel de la sociedad civil
6. La administración pública moderna
7. La apertura del aparato productivo
8. Ritmo de las reformas
9. Concepciones equivocadas en las reformas

IV. LA REFORMULACION DEL ESTADO

1. De una a otra democracia
2. Transformación de las instituciones
3. Democratización política y económica
4. Más Estado y más sociedad civil

V. LA ESTRATEGIA

1. Las dificultades
2. Un Estado compacto, fuerte y eficiente
3. Consenso para la reforma

I. INTRODUCCION

El trabajo que presento a este encuentro es producto de mi experiencia en el proceso de reforma del Estado venezolano desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. [1]

Esta ha sido una extraordinaria oportunidad a través de la cual se han logrado conquistas fundamentales para la sociedad venezolana y, al mismo tiempo, se han vivido los problemas y las resistencias que el viejo liderazgo opone a los cambios.

Esta ponencia ha seguido en términos generales la temática propuesta. En la primera parte se ponen de relieve los elementos que permiten un diagnóstico del Estado venezolano, muchas de cuyas características son comunes a los estados de la región.

En la segunda parte se enfatiza lo que ha constituido el programa de reforma del Estado y de la sociedad venezolanos y las razones por las cuales ese conjunto de propuestas se han presentado dentro de una concepción que

---

[1] El autor ha sido Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado desde el momento de su creación, en diciembre de 1984, hasta febrero de 1989. Desde ese momento y hasta marzo de 1992 desempeñó la presidencia de esa Institución como Ministro para la Reforma del Estado.

hemos llamado integral de la reforma. Se exponen allí algunos de los problemas centrales que se experimentan en el curso de las transformaciones.

La tercera parte aborda la cuestión de las implicaciones de las reformas en términos de los objetivos de desarrollo integral que se plantea la sociedad, así como se aborda el tema de la fortaleza del Estado.

En la cuarta y última parte se considera la estrategia de reformas, las dificultades que se han experimentado en el proceso venezolano y los cambios concretos que han sido planteados, así como los requerimientos políticos para impulsarlos.

La ponencia pretende describir la orientación del proceso venezolano. Sin embargo hay que tomar en cuenta que no es un análisis detallado de los diferentes vaivenes que ha sufrido, los cuales se tratan de manera apenas referencial. La realidad es que se pasó de un período de preparación de las reformas -1985/1988- a una etapa de fuerte impulso -1988/1992-, para luego caer en el marco de una severa crisis política en una situación de indefiniciones. Este último período abarca desde el año 1992 hasta nuestros días.

II. DIAGNOSTICO, PROBLEMAS DEL ESTADO

1. Problemas fundamentales del Estado

Buena parte de las imposibilidades y debilidades de América Latina se ubican en el Estado. El énfasis actual en el análisis del Estado y de los proyectos de transformación significa que se ha pasado a centrar el nudo de los problemas en un terreno fundamental, en el tejido estatal y en sus determinaciones y expresiones.

Pretender hacer un análisis de las características comunes que ostentan todos los estados latinoamericanos rebasa los objetivos del presente trabajo. Nos vamos a fundamentar en la experiencia venezolana, algunos de cuyos rasgos son intransferibles a otras realidades. Sin embargo, varias de las características que se señalarán de seguidas son rasgos más o menos generales.

El Estado latinoamericano tiene una marca que todavía no se le borra y es que se constituyó modernamente en el marco de diversas experiencias

autoritarias. El Estado de las democracias no ha experimentado mutaciones sustanciales y sigue siendo el viejo y despótico Estado construido por caudillos y dictadores. Si bien ha adoptado las formalidades propias de la democracia y si bien existe una tensión que el régimen de libertades procura para su transformación, muchas de las prácticas y de las bases ideológicas del autoritarismo están presentes en su desempeño cotidiano.

El autoritarismo del Estado se expresa en diversas características, pero sobre todo en la capacidad de hacer caso omiso, ante los menores obstáculos, a las limitaciones que el Estado de derecho impone a las prácticas estatales. Es un Estado que siempre garantiza la democracia en la medida en que no se le ponga a difíciles pruebas. Una de sus expresiones más frecuentes es que no puede reaccionar dentro de la legalidad para contener las acciones ilegales. Cuando es convocado por alguna provocación, vence sus débiles límites y se lanza a mostrar sus nutrientes históricos. El combate al terrorismo, a la subversión, al narcotráfico y a las inmigraciones ilegales -para no citar más que algunos ejemplos de dolencias contemporáneas- convocan los automatismos despóticos del Estado.

Esta característica autoritaria no se muestra siempre de manera inmediata. Es necesario que concurran circunstancias excepcionales para que se desplieguen en su forma más natural. Sin embargo hay un conjunto de otros elementos que se articulan con aquella característica y le dan el verdadero y actual rostro al Estado democrático de América Latina.

El centralismo es un elemento básico para la comprensión del Estado. Cuando el proceso de organización nacional así lo requirió, se constituyó un sistema organizado en torno al papel de gran distribuidor de las condiciones de acumulación y de estructurador del sistema de poder político.

El caso venezolano es sumamente aleccionador sobre este proceso. El Estado se construye como el gran centro de organización de la sociedad y el núcleo de todas las bondades que el sistema puede prodigar. La unificación de una hacienda nacional, de un ejército también nacional y de una élite con proyectos nacionales crea las bases para que, en el marco del autoritarismo, se produzca un proceso centralizador.

En el caso venezolano la base de este proceso está en la condición del Estado como propietario único de la renta petrolera, lo cual le proporcionó la base material para ser el distribuidor de la renta económica y política que

conformó la matriz del modelo de crecimiento en la mayor parte de este siglo. [2]

El centralismo tiene la peculiaridad de que no sólo organiza de una determinada manera el poder central, sino que articula, regula y parasita el conjunto de las otras instancias subnacionales a los requerimientos de ese centro, de un poder tan inmenso como, en muchos sentidos, sólo aparente.

En la medida en que advino la democracia -como ha ocurrido en muchos países- esta procurada conquista se mezcló con las determinaciones autoritarias y centralistas. Surgió una democracia que inicialmente propició la apertura de un régimen amplio de libertades, cuya expresión más directa fue el crecimiento y multiplicación de los partidos políticos.

En la medida en que la democracia se ha ido asentando, los partidos han dejado de ser las floraciones democráticas de la sociedad civil y han pasado a convertirse en colonizadores del aparato público. A los viejos caudillos administradores del autoritarismo centralista los sustituye un sistema de partidos que progresivamente deja de ser la expresión de la calle ante el Estado para ser expresión del Estado ante la calle.

No siempre ha sido así. En los momentos iniciales de la reconquista democrática los partidos se constituyen en el canal más idóneo de organización y expresión política de la ciudadanía. Lenta y seguramente, en la medida en que se estabiliza el sistema político, los partidos pasan a ser los que suministran el cuerpo de administración del Estado y se articulan con las estructuras y prácticas que el centralismo y el autoritarismo han consagrado.

La burocracia partidista liga al Estado a los objetivos no de un programa, sino de un proceso de reproducción del poder del partido o de la alianza de partidos que copa al sector público. La consecuencia es que no sólo se desnaturalizan los propósitos de servicio público de buena parte del aparato del Estado, sino que también se desnaturalizan los partidos que incurren en

---

[2] La evolución del ingreso fiscal petrolero respecto del ingreso fiscal es como sigue:

1989	78.7%
1990	80.0%
1991	67.5%
1992	68.0%
1993	60.7%
1994 (est.)	46.6%

Fuente: CORDIPLAN.

estas prácticas. Dejan de ser un eficiente instrumento de los ciudadanos para constituirse en piezas de un encuadramiento, a veces despótico, de quienes militan en las filas del partido o están sometidos a su influencia.

El partidismo es el fenómeno de copamiento de la estructura del Estado que se expresa en un fenómeno sumamente importante como es el clientelismo. El intercambio de apoyo político por posiciones en el Estado cambia la naturaleza del partido político. Deja de ser el clásico instrumento de combate que las luchas democráticas latinoamericanas produjeron, para convertirse en un instrumento de negociación de parcelas de poder, permutadas por los apoyos procurados.

Una de las consecuencias más inmediatas y devastadoras del clientelismo es la neurosis estructural de la Administración Pública, siempre incapacitada de hacer lo que se propone y cada vez más activa en reproducir su propia ineficiencia. La Administración Pública, como consecuencia de este proceso, se va convirtiendo en un arsenal que engorda por razones clientelares y se muestra crecientemente incapaz de producir los servicios a que está llamada. El profesionalismo en la función pública es una de las primeras bajas producidas por el clientelismo en el reparto del botín.

La colonización del Estado por los partidos en la democracia, así como por los grupos oligárquicos en las dictaduras, hace que el Estado de derecho sea extremadamente débil y su desarrollo escaso. El dispositivo constitucional y legal, el Poder Judicial y las prácticas de control y fiscalización son ineficientes y viven asediados por el autoritarismo y la corrupción, polos entre los cuales, no siempre pero muchas veces, se ven obligados a moverse.

El funcionamiento precario del Estado de derecho en el sistema democrático es, probablemente, la herencia más fuerte y viva del pasado dictatorial en las naciones latinoamericanas. Esta circunstancia se expresa en un marco constitucional y legal insuficiente, contradictorio y de escaso desarrollo; en las prácticas ineficientes y/o corruptas en el sistema judicial; en el atropello cotidiano a los derechos humanos; en un sistema penal-penitenciario que es una vergüenza inocultable; en la debilidad institucional cuando no la complicidad abierta entre las instituciones llamadas a velar por la plena observancia del Estado de derecho y las fuerzas y sectores que se ocupan de transgredirlo.

Uno de los efectos más perniciosos de la carencia de un Estado democrá-

tico de derecho es que las instituciones del Estado tienden a ser muy débiles. La escasa institucionalidad del Estado es una de sus características más notorias y riesgosas. Instituciones que no cumplen ni pueden cumplir los fines que el marco jurídico les señala, instituciones sometidas al arbitrio de poderes que se les sobreponen (partidistas, faccionales o de otro orden), instituciones que carecen de poder y de legitimidad pues están divorciadas de la autonomía necesaria para funcionar.

No ha sido extraño el fenómeno en la América Latina democrática que el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, los organismos de control y fiscalización, así como las instituciones electorales sean controladas por una sola fuerza o alianza de fuerzas políticas, viéndose erosionadas todas las atribuciones que el texto de las leyes consagra.

En este marco, los gobiernos son también expresión de una precariedad estructural, cuya manifestación principal está en la incapacidad para la formación de políticas públicas modernas, en el sentido de su coherencia interna, la precisión de sus objetivos, de sus fases y de sus tiempos.

Las políticas públicas suelen ser la metáfora de una inorganicidad abusiva en lo que se refiere a la puesta en vigor de medidas políticas (que no llegan a ser estrategias políticas), a las cuales los gobiernos no tienen posibilidad alguna de hacer seguimiento ni de impedir las frecuentes contradicciones que entre ellas se generan.

Desafortunadamente las políticas públicas más coherentes a veces son producto de convenimientos, forzados o no, con el sistema multilateral de financiamiento. [3]

Como se puede apreciar el Estado, en estas condiciones, no puede ser el productor de estrategias ni el aparato disponible para su ejecución sistemática. Es así como se convierte en presa de los núcleos de poder político-económico que se articulan para su control.

---

[3] Suele ser una discusión útil el tema de las relaciones de nuestros países con organismos como el FMI. La idea básica es que este tipo de organismos impone de manera abusiva determinadas orientaciones económicas y financieras, cosa que es rigurosamente cierta. Sin embargo, no deja de ser un elemento que se convierte en un factor de disciplina hacia gobiernos que, por sus propios medios, no pueden lograrla. Es una tragedia pero así ha sido en no pocos casos.

2. *¿Estado fuerte o débil?*

Contra toda la fantasmagoría del neoliberalismo radical el Estado que resulta de la combinación de las características anteriores es profundamente débil. No tiene las características de fortaleza y poder que se le atribuyen y que, en tal virtud impediría el desarrollo de la sociedad civil, entre otras razones por la herencia autoritaria que todavía porta. Un Estado capaz de violentar los derechos democráticos y humanos no es por definición fuerte, al contrario, tras esas manifestaciones se puede esconder una debilidad estructural.

Este Estado no tiene capacidades para cumplir los fines que la normativa constitucional consagra. Los objetivos del Estado democrático y social de derecho están en permanente entredicho. La democracia es limitada, el carácter social es negado por la pobreza y los procesos de depauperación, así como por el abandono de los servicios públicos. La sujeción a la juridicidad es endeble y en algunos casos inexistente.

Esta debilidad del Estado está encubierta en muchos casos por una sobreextensión de su papel y sus funciones. Ciertamente los requerimientos clientelares, las presiones que el populismo le ha puesto al sector público y las demandas sociales, producto de las inequidades abusivas en las sociedades latinoamericanas, han provocado protuberancias estatales que propician desarrollos no pocas veces incontrolables.

La expansión del Estado lejos de haberlo hecho fuerte y resistente le ha comunicado una ineficiencia creciente. Se ha tratado de conjurar la ineficiencia con la disposición de la mayor cantidad posible de recursos públicos. En algunos países esta conducta ha tenido corta vida, en punto a las disponibilidades, en otros -como el caso de Venezuela- la holgura ha sido mayor. Y el drama también.

Cuando adviene la crisis de los ochenta, al escasear los recursos se pone en evidencia que el Estado es un aparato extremadamente ineficiente, salvo en áreas muy señaladas. En lo que se refiere a la prestación de servicios públicos el problema estalla sin alternativas en el corto plazo.

La ilusión del Estado fuerte cede a una realidad en la cual la sobreexpansión, la ineficiencia y, finalmente, la debilidad son las características esenciales que lo distingue.

3. *Los cambios nacionales como parte de un proceso planetario*

Los cambios a los cuales América Latina se confronta en la década de los noventa forman parte de un proceso mundial de transformaciones. La crisis ha formado parte del proceso de descomposición y recomposición del sistema económico y político internacional. De la misma manera las reformas que están en curso también forman parte de una corriente de transformación civilizatoria de la cual América Latina es parte, expresión y actor.

El continente ha vivido y vive la crisis no sólo como manifestación de las incompetencias internas, sino también como representación del papel que ha jugado para el mundo industrializado en las relaciones de poder que éste ha estructurado. Pero también las salidas de la crisis y los programas de recuperación, en buena medida son parte del rediseño que el mundo industrializado hace a la luz de sus propias demandas. América Latina sigue sin un programa propio y éste es el problema central.

La destrucción del paradigma socialista es un acontecimiento fundamental para el planeta y también para la región. En buena medida se ha quedado sin base política, pero sobre todo intelectual e ideológica, una parte sustancial de los movimientos de cambio social. Esto ocurre en un momento en que la destrucción del socialismo predominante va de la mano con otro fenómeno de igual trascendencia. Se trata de la mutación que está ocurriendo del mundo capitalista, entre otras razones como producto de la desaparición del otro espacio con respecto al cual se había construido como referencia.

Los paradigmas integrales y planetarios se han ido, al menos en este tiempo, de vacaciones. Sin embargo las naciones y las regiones hoy están más asediadas que nunca por la necesidad de programas y propuestas aptos para enfrentar la crisis y para acometer las reformas que tal desafío plantea.

Los cambios se están produciendo. Esta época de transformación civilizatoria es testigo de la vorágine de cambios que se van sucediendo a la misma velocidad que la información que los retroalimenta. Sin embargo, la cuestión sobre quién dirige y hacia dónde se proyectan sigue planteada y no es de fácil respuesta.

Hay ciertos elementos que identifican las reformas a las cuales hacen frente las naciones de la región. Los fundamentales son una presión hacia una mayor y mejor democracia, por una parte, y un esfuerzo por procurar un

Estado y una sociedad más eficientes. Estos cambios asumen la cuestión no como un problema a ser dejado en la mano de los tecnócratas, sino como algo esencialmente político. Las reformas -y no sólo las de carácter político- son profundamente políticas.

El otro aspecto que está implicado en la naturaleza del proceso es que las reformas han perdido progresivamente su carácter ambiguamente sectorial, para asumir un rostro integral. Se entiende que no todo puede ser reformado al mismo tiempo, pero también se entiende que todas las reformas deben ser concebidas de modo integral.

La integralidad de la estrategia de cambios es lo que crea una base aún más fuerte de identificación entre las naciones de América Latina. Es lo que va creando una base para un tránsito más agresivo en los procesos de integración que tienen lugar.

Es evidente que la marcha de la integración ha encontrado múltiples formas de manifestarse y tiene, como es perfectamente explicable, un carácter predominantemente político al cual se subsumen los otros aspectos del proceso.

En conclusión, las crisis nacionales obligan a los cambios. Mientras América Latina no disponga de un programa propio será el movimiento mundial el que imponga la dirección de esta dinámica. Sólo en la medida en que la región asuma las múltiples dimensiones de las reformas es posible no sólo dirigir el proceso en la región, sino también participar de la dirección de los cambios mundiales.

El problema central sigue siendo la carencia de un liderazgo intelectual y político latinoamericano que tenga capacidad de plantearse este reto con absoluta nitidez. Seminarios como el que nos reúne tienen la inmensa posibilidad de contribuir al logro de este propósito.

III. CONCEPCION DEL PROCESO EN CURSO

1. *La reforma en marcha*

El proceso de reformas ha tenido diversos énfasis de acuerdo a los países. En unos casos se dirige a transformaciones constitucionales y legales, en otros a transformaciones administrativas, en algunos más a cambios en las políticas

económicas y a procesos de privatización. Las manifestaciones son variadas. Sin embargo, en la medida en que avanzan los cambios es evidente que el rostro fundamental que asoma es el político.

Progresivamente se va llegando a la conclusión más fuerte, la cual consiste en concebir la reforma del Estado como un proceso de redistribución vertical y horizontal del poder social. Vertical en el sentido que va desde las cúpulas nacionales hasta los ciudadanos, y horizontal en el sentido que va desde el centro hacia la periferia.

Esta característica plantea el problema en otros términos. Moviliza a los actores políticos y sociales. Genera grandes corrientes de opinión y también inmensas resistencias a los cambios.

No plantearse las reformas como un proceso político conduce a escamotear los logros probables y a no construir la fuerza indispensable para vencer los obstáculos que inevitablemente se presentan.

La reforma del Estado es un conjunto de cambios que abarcan a toda la sociedad. Progresivamente viene a enlazarse con una temática generada en otros campos, básicamente el ligado a la preocupación ecológica y a los desarrollos que ésta ha alcanzado en períodos recientes. El desarrollo sustentable coloca como centro de su definición la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual perfila con mucho mayor vigor el objetivo fundamental del proceso de reformas al dirigirse a procurar condiciones para que aquel desarrollo sustentable sea posible.[4]

Esta visión conecta de una manera radical las transformaciones políticas e institucionales con las condiciones de existencia de la sociedad y sus ciudadanos. La reforma del Estado tiene como objetivo el desarrollo sustentable.

2. *Las reformas políticas*

Las reformas en el campo político tienden a modificar el espacio en el cual se desenvuelven los actores, creándoles condiciones diferentes, más "compe-

---

[4] En mi experiencia personal esta concreción se alcanzó en el "I foro del Ajusco" celebrado en Ciudad de México recientemente, entre el 11 y el 13 de abril, patrocinado por El Colegio de México y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en el cual se concretó conceptualmente esta vinculación entre la reforma del Estado y el desarrollo sustentable.

titivas" y en las que los ciudadanos tengan una presencia que vaya mucho más allá del episodio de la concurrencia a las urnas electorales.

Los criterios que informan este proceso de cambios son los de procurar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso político e institucional, de manera de superar una participación exclusivamente electoral, y los de crear las condiciones para que la representatividad de los funcionarios electos para cargos de representación popular sea mayor y más consistente.

Se trata de romper el círculo cerrado del sistema político, en el cual la tendencia es la de que los partidos -bastante distantes de las masas que aspiran a representar- procuran una movilización electoral con el propósito de legitimar el reparto de las posiciones electivas, sin que los representantes sean una genuina expresión de los ciudadanos.

Por supuesto que esta circunstancia tiene matices en cada país, dependiendo de la naturaleza de los procesos. Lo que sí se puede asegurar es que la tendencia dominante conduce a la expropiación creciente de la política respecto de los ciudadanos.

Los mecanismos esenciales para el logro de los propósitos señalados son los cambios de los sistemas electorales, la modernización de los partidos, la creación de nuevas instancias de representación y la reforma de los organismos electorales.

En relación a la reforma de los sistemas electorales la tendencia es la de procurar una personalización de la elección. Cada vez más se trata de que el elector pueda identificar y, por lo tanto, comprometer, al representante.

La nominalidad y la uninominalidad[5] en la elección de los representantes a cuerpos colegiados marca el propósito de crear un nexo entre elector y elegido antes que de partido postulante a elegido.

Obviamente esta dinámica exige escalas más manejables en las cuales se ejerza la representación, de allí la conveniencia por esta razón (aunque por otras podría no serlo tanto) de circuitos electorales cada vez más pequeños.

El otro cambio sustancial se refiere a los partidos políticos. Estas instituciones están compelidas a democratizarse internamente y en su relación con la sociedad. Internamente tienen que sustituir los mecanismos de perpe-

---

[5] Se refiere a los sistemas mayoritarios de elección de los representantes por pequeñas circunscripciones electorales.

tuación de los núcleos dirigentes, los "hombres de la maquinaria", por mecanismos democráticos de renovación de los liderazgos. Hacia el exterior de la organización es conveniente que los partidos entiendan que los mejores dirigentes y representantes son los que tienen capacidad de expresar demandas e inquietudes de los ciudadanos y no los que basen sus créditos en el diestro manejo de la lógica burocrática interna.

La democratización debe ir de la mano con una batalla frontal contra los mecanismos de corrupción tradicionales que tienen muchas veces su asiento en la forma en la cual se financian los partidos, sectores de éstos o dirigentes individualmente considerados. La revisión, para hacerlos más transparentes y sanos, de los mecanismos de financiamiento se convierte en requisito para que los partidos puedan actuar con mayor y mejor capacidad de conducción.

La creación de nuevas instancias de representación significa que, de manera creciente, cargos institucionales sometidos a nombramiento administrativo por parte de autoridades electas sean también sometidos a procesos de escogencia mediante la participación popular. Este curso crea instancias de intervención ciudadana mayor, así como cambia la naturaleza del sistema político. Lo hace en la medida en la que se obliga a las fuerzas intervenientes a relegitimarse en ámbitos más numerosos y con mayor frecuencia.

La confiabilidad de los procesos electorales es una materia sobre la cual las democracias latinoamericanas tienden a estar en deuda. No tanto en la selección de los Presidentes de la República sino en otras instancias menos sometidas al escrutinio nacional e internacional. Los organismos electorales requieren una transformación en punto a la corrección de sus procederes y a la confianza que puedan inspirar en la sociedad.

3. *La descentralización*

La descentralización procura crear o darle vida a los niveles subnacionales de existencia del Estado, regiones, provincias o estados, municipios e instancias locales. Las implicaciones de este proceso son vastas y es de los cambios que tienen mayor potencia transformadora, pues poseen la característica de hacer surgir actores o desarrollar los existentes que, de este modo, se convierten en vanguardia de nuevos cambios relacionados con la redistribución del poder en el campo territorial.

La descentralización es factor de promoción de un Estado más "horizontal", en el sentido de que la superficie de contacto de éste con la ciudadanía se hace mucho más amplia. Así el Estado se encuentra más expuesto a mecanismos de intervención de la sociedad civil, a su participación y a las diversas formas de control y fiscalización de la población.

Una de las consecuencias más importantes es el cambio de escala de las unidades operativas de la Administración Pública. En la medida en que se propenda a la existencia de escalas más manejables se abren mayores posibilidades para una gestión más eficiente de los servicios públicos.

Lo anterior se vincula decisivamente a las reformas políticas que son correlativas a la descentralización. Los funcionarios electos a escalas más cercanas al ciudadano están en una posición en la cual las exigencias colectivas se dirigen a ellos con mayor fuerza. Estas exigencias son más focalizadas hacia los responsables del manejo de los servicios públicos. Se crea una tensión dirigida a responder a las demandas y una organización administrativa de los niveles subnacionales que propenda al mejor cumplimiento de los fines encomendados a cada una de ellas. De esta manera se provoca un crecimiento de la eficiencia del Estado en la medida en que hay una escala operacional más adecuada y una presión política dirigida a satisfacer los compromisos con la colectividad y a escuchar sus demandas.

La descentralización tiende a que el Poder Nacional se concentre en las actividades que son indelegables -política exterior, defensa nacional, hacienda pública integral, entre otras fundamentales- y a la dirección estratégica del Estado. Mientras las instancias territoriales subnacionales tienden a concentrarse en los planos de ejecución.

La descentralización contribuye a una transformación mayor del Estado, más propicia para la apertura económica y política de la sociedad. Un Estado centralizado produce mecanismo y automatismo destinados a un permanente control, mientras que la descentralización abre canales idóneos para quebrantar las dinámicas que tienden al control administrativo del Estado sobre el conjunto de la sociedad. No es por azar que quienes se oponen a una sociedad más abierta y libre también se opongan a la descentralización.

Este es un proceso no exento de problemas, costos y riesgos. Puede dar lugar a movimientos centrífugos en la estructura del Estado y a la promoción de liderazgos no siempre competentes. Pero el desafío que la descentralización

plantea es el de abrir oportunidades a la sociedad para que, sobre la base de su experiencia, vaya mejorando el liderazgo, las capacidades de administración de éste y una relación mucho más democrática con la colectividad.

4. *Privatización y reestructuración del sector público*

Es evidente que una de las fuerzas que impulsa la privatización es el recurrente problema fiscal que imposiblita al Estado para hacer las inversiones requeridas en diversos campos, a la par de que las dinámicas que imperan en muchos repartimientos públicos -clientelismo, ineficiencias más políticas que sociales, crecimiento desbordado, etc.- generan limitaciones insuperables para el Estado cercado por las estrecheces presupuestarias.

La privatización tiene este componente de claro e indesmentible signo fiscal. Pero no es el único. Si se restringe a este significado se incurre en peligros. Entre los más significativos está el de producir un angostamiento del Estado que lo deje relativamente inerme para atender a sus responsabilidades en materia de conducción macroeconómica y en lo relativo al compromiso que el Estado democrático y social de derecho tiene.

Por tal razón la privatización tiene que inscribirse, básicamente, en una redefinición estratégica del campo de acción del Estado, lo cual va mucho más allá de las exigencias financieras y fiscales. Esto remite a un doble proceso. El de privatizar aquellas empresas y servicios de carácter privado y, en el caso de los de carácter público, mediante mecanismos reguladores que no admitan desviaciones -o las sancionen- de la función de servicio colectivo al cual estos últimos están obligados.

Se plantea trazar las nuevas fronteras entre el Estado y el sector privado, de tal modo que nuevas sinergías sociales se puedan establecer y que se abra el campo para un crecimiento vigoroso de la iniciativa empresarial privada, con diversas modalidades de expresión.

El otro aspecto que comporta una visión de la privatización en el marco de una redefinición estratégica del Estado, es que debe ir de la mano con un proceso profundo de reestructuración de las empresas del sector público.

Este suele ser un problema muy serio, e implica discusiones muy difíciles en las sociedades en las cuales se plantea. Significa contravenir muchas de las tendencias dominantes respecto del clientelismo que las asedia, a la carencia de

parámetros confiables de eficiencia, y a que muchas veces expresan parcelas de poder burocrático en el seno de la Administración Pública.

Definir qué debe ser privatizado y qué no, no implica dejar el campo de las empresas del Estado tal como está. Al contrario, con el propósito de fortalecer al Estado en la medida en que avanza la privatización, se hace indispensable promover una reforma profunda del sector público productor de bienes (que en general puede ser bastante eficiente) y de servicios públicos (que en general tiene marcados signos de ineficiencia).

La privatización y la reestructuración son dos aspectos de un mismo proceso cuyo objetivo central no es el fiscal, aun cuando tenga saludables expresiones en este campo, sino que su objetivo central es propender a un fortalecimiento del Estado en el marco de un proceso de apertura política y económica como el que se ha descrito.

5. *Nuevo papel de la sociedad civil*

El papel de la sociedad civil tiene que ser replanteado a la luz del proceso de cambios que implica la reforma del Estado. Se trata de un papel más activo de los ciudadanos y de sus formas de expresión y organización en términos políticos, económicos y sociales.

En el campo político implica que la sociedad civil tenga una participación más abierta de modo de generar una dinámica democratizadora de los ciudadanos. Se refiere a un proceso de intervención que permita una circulación entre el Estado y la sociedad, de manera que los ciudadanos tengan posibilidades de actuar en el campo de las decisiones y del control y fiscalización en los campos en que se vean directamente afectados.

La intervención ciudadana significa promover una democracia que tenga un carácter participativo y no sólo meramente representativo, lo cual puede producir una reapropiación del Estado por parte de la sociedad y de sus mecanismos de ejecución y control. Se convierte en condición para superar el creciente extrañamiento en el cual se encuentran los ciudadanos respecto a las condiciones de ejercicio del poder y de los procesos que directamente los afectan.

Participar no quiere decir que las organizaciones de la sociedad civil tengan forzosamente que ser instrumentos de acción política *en el Estado*, sino

que son básicamente vías para la intervención *en su relación con el Estado.* Es la capacidad de los ciudadanos comunes y corrientes de tener formas de crear condicionamientos a la acción del sector público.

Esta concepción no se propone sustituir a los partidos -aunque a veces se asuma como tal- sino de crear formas de agregación de la voluntad colectiva fuera del Estado pero en directa y eficaz relación con éste.

La condición de este proceso es abrir canales de comunicación de la sociedad con el Estado. La descentralización y las reformas políticas, tendientes a producir niveles y oportunidades diversos de acción de los ciudadanos, constituyen expresiones de los canales posibles y deseables para desarrollar el proceso democratizador.

En el campo económico lo que se corresponde con la apertura política es que el Estado se concentre en los campos de su competencia irrenunciable. Así se deja el campo abierto a la actividad empresarial privada, sin más cortapisas que las regulaciones, para no violentar los intereses colectivos.

No se trata ni de eliminar el papel del Estado ni de disminuirlo en el campo económico, sobre todo en aquellas actividades que sean indispensables para garantizar el surgimiento de una economía de mercado con signos de equidad. Pero sí se propone crear un ambiente propicio para la promoción de la actividad económica por parte de los ciudadanos como condición correlativa.

No implica sólo lo que se refiere al campo de la tradicional actividad empresarial privada en la gran industria, sino también a los distintos sectores que pueden tener cabida en la pequeña y mediana industria y en la actividad artesanal.

El centro del planteamiento es que la contrapartida de un Estado moderno es una sociedad civil desarrollada y, más aún, que no es posible una sociedad civil desarrollada si, al mismo tiempo, no existe un Estado fuerte capaz de crear las condiciones de una participación política creciente y activa, así como de una participación en el aparato productivo en el cual se creen, por parte del sector público, las condiciones de un mercado abierto no controlado por los monopolios y oligopolios.

La objeción que suele surgir es que mientras la mayoría de la población esté en condiciones de pauperismo bien poco se podrá hacer para lograr estos objetivos. La respuesta que se puede ofrecer es que la condición social de la

población no es una tarea sólo del Estado, ni siquiera fundamentalmente del Estado. Es posible señalar que la política social, en la medida en la cual se confine a los recursos y disposiciones del sector público, siempre estará en un déficit marcado y generalmente creciente. Sólo la participación de las propias comunidades tiene la posibilidad de convertir la política social pública de ser un *mecanismo de conservación de la pobreza* a un *mecanismo de superación de la pobreza.* No hay política social que, con los recursos empleados por el Estado y sin participación de la sociedad civil, pueda promover políticas sociales de largo plazo, destinadas a confrontarse radicalmente con la pobreza como una situación a superar en América Latina.

No debe obviarse el hecho de que muchas veces, con el propósito de debilitar o destruir la significación del sector público, se mitifique el papel de la sociedad civil. En no pocas oportunidades este propósito es hijo de una satanización del Estado lo que en la práctica conduce a que otros factores de poder, sedicentemente representantes de la sociedad civil, asuman un papel de portavoces que ni se les ha asignado ni les corresponde. Tal es el caso de núcleos oligárquicos, empresas comunicacionales o de otra naturaleza.

6. *La administración pública moderna*

Aun cuando la reforma del Estado no se agota en la reforma de la Administración Pública ésta forma parte sustancial de aquélla. El sentido de este cambio no puede ser provisto por la visión tradicional que se confina a desarrollar organigramas, a generar reglamentos y normas, y a adoptar técnicas de gestión que se juzgan como más apropiadas o eficientes. Estos elementos están implicados en las transformaciones que es necesario promover pero, a la a luz de la experiencia, tienen que ir mucho más allá.

El problema esencial de la Administración Pública es el desarrollo de políticas clientelares que promueven una intensa rotación de los cuadros en los niveles más importantes de la gerencia pública y que, por tal razón, no tienen la posibilidad de una formación consistente para el desempeño de una carrera en el sector público.

La profesionialización de los niveles directivos y supervisorios de la Administración surge como una de las metas esenciales para garantizar crecientes niveles de eficiencia y para lograr un compromiso de largo plazo por

parte de los funcionarios públicos. Significa amortiguar los efectos de los cambios políticos en el aparato del Estado de tal modo que la alternabilidad democrática no se traduzca en los permanentes vaivenes en todos los estratos.

La profesionalización de la Administración Pública conlleva a un cambio de sentido de ésta. No es el "botín" del vencedor, ni la manera de responder a los apoyos recibidos en los procesos electorales, sino que es un diseño dirigido a servir efectivamente a la ciudadanía. Este aserto, que forma parte de una teoría elemental sobre el Estado democrático, es inviable en la medida en que no hay políticas de Estado hacia el aparato público.

El cambio de sentido de la Administración porta la necesidad de transformar la naturaleza de muchos procedimientos administrativos, sobre todo los que tienen una relación directa con la ciudadanía. Se sabe que la burocracia clientelar genera una dinámica de reproducción que implica hacer cada vez más diversos y complejos los procedimientos administrativos. El resultado de esta dinámica es una situación en la que el ciudadano se hace cada vez más distante y ajeno, y la acción del Estado se traduce en un incesante y cotidiano despotismo ejercido en contra de la colectividad.

La simplificación de los procedimientos debe acompañarse de un curso de desregulación. No tiene este planteamiento el sentido de dejar al Estado inerme en el cumplimiento de sus funciones de dirección y control en cuanto sea menester, sino de crear marcos regulatorios suficientemente comprensivos que no tengan que estar apelando de manera constante al arbitrio de los funcionarios.

La desregulación supone la aplicación de un principio según el cual los ciudadanos no se proponen *a priori* vulnerar sus obligaciones y desatender los deberes que le imponen las leyes. Desregular también implica, de otra parte, fortalecer el sistema judicial, de manera de extraer del ámbito administrativo las continuas alcabalas y dejar en el ámbito judicial lo que resulte de las violaciones de reglas de funcionamiento y comportamiento convenidas.

La transformación aludida tiene un punto neurálgico en la Administración Central o Poder Ejecutivo nacional. Si se le entiende en el marco de la democratización y descentralización, esta reforma supone dotar al máximo nivel ejecutivo de condiciones para poder ejercer una conducción estratégica de la sociedad y para que el proceso de formación de las políticas públicas se divorcie de la improvisación, de la ausencia de información, del desconoci-

miento del "tiempo real" de las decisiones y de sus efectos, y de las incoherencias entre las políticas que se adoptan en un campo y las que se adoptan en otro.

Esta reforma tiene que comenzar por la Presidencia de la República o la más alta jefatura del Estado. La herencia caudillista y dictatorial ha marcado esos niveles de decisión con una huella casi imborrable. Muchos elementos de la acción presidencial, más allá de las personalidades y estilos de los que la encarnan, están sometidos a la improvisación y a una carencia notoria de pensamiento estratégico.

Fortalecer el alto nivel de conducción significa un proceso institucional, legal, administrativo, tecnológico y político que tiene que abrirse paso -pese a las resistencias de la tradición- para poder generar una actitud intelectual y política de apertura y de modernidad en la gestión del Estado. No hacerlo es condenar a la sociedad a una permanente confrontación con los niveles superiores del Estado por la incapacidad de éste para el logro de decisiones oportunas.

7. *La apertura del aparato productivo*

Los cambios políticos e institucionales deben ir de la mano con los que se desarrollan en el campo económico, de lo contrario se crean déficit que pueden hacer extremadamente conflictivos los procesos en el ámbito en el cual operan.

La apertura significa un cambio sustancial de rumbo respecto a lo que han sido las economías tradicionalmente sobreprotegidas de la región. Se le entiende en el grueso de la opinión pública como un diseño que tiende a favorecer al empresariado. Sin embargo es posible afirmar que una buena parte del empresariado, creado y desarrollado al amparo de la protección, no se aviene tan consensualmente a la apertura como se cree.

La apertura significa generar las condiciones para el surgimiento y consolidación de un empresariado menos dependiente del Estado y de sus mecanismos de protección. Es obvio que el Estado no puede desentenderse del curso y ritmo de este proceso porque, de lo contrario, lo que puede ocurrir es una intensificación de la concentración de capital, hasta un punto en que los desniveles que se creen hagan nugatorio el esfuerzo que posteriormente procuren los rezagados.

El proceso de apertura no puede descuidar las nuevas estratificaciones que se generan en el sector productivo y los efectos sociales que el reajuste

comporta. No son éstas limitaciones que deban detener la apertura económica, sino condicionantes de su ritmo y, sobre todo, del papel que el Estado debe cumplir.

La apertura crea condiciones para la competencia. Debe observarse, sin embargo, que la promoción de la competitividad no es un fenómeno exclusivamente económico sino un proceso de carácter institucional, legal, administrativo, político y obviamente económico. Se trata de promover una conducta que se apoye en las fuerzas de la producción y de la gerencia modernas por parte del sector privado, antes que en las costumbres que se dirigen a esperar que el Estado supla sus insuficiencias y sus brechas tecnológicas, financieras y organizacionales.

La apertura tiene que ser entendida como un desafío que, entre otras dimensiones, tiene la cultural. Es una actitud que entiende la existencia de nuevos sistemas de relaciones nacionales e internacionales, que se apoya, más que en las barreras, en el uso eficiente de la tecnología disponible y de una audaz política de promoción de los recursos humanos.

Lo esencial es una redefinición del sector empresarial que a veces es tan resistente como el sector político dirigente a la apertura, a pesar del discurso que domina los foros internacionales sobre la materia. [6]

Es de hacer notar que una política dirigida a abrir la economía nacional a condiciones de competitividad no puede hacerse de manera aislada, en el exclusivo contexto de las condiciones de un país. En este caso, la apertura puede ser el terrible sinónimo de la sumisión. Esta visión plantea una audaz política integracionista dirigida a crear condiciones de negociación en los marcos multilaterales mucho más fuertes y manejables por parte de las naciones.

8. *Ritmo de las reformas*

Las reformas políticas son las que tienen la posibilidad de producir efectos tangibles en el corto plazo por su capacidad de crear nuevos actores o de renovar rápidamente a algunos de los antiguos. Esta circunstancia genera

---

[6] En la experiencia venezolana es notable cómo algunos sectores empresariales que fueron vanguardia de la promoción de la apertura, en el momento en que cambiaron las condiciones políticas guardan prudente silencio sobre los mecanismos neoproteccionistas que en algunas áreas se impulsan.

que estos actores se conviertan en defensores de logros institucionales de mucha significación. [7]

Las reformas económicas tienen en general, por su propia naturaleza, otra dinámica. El punto de partida está signado por la crisis precedente y las primeras medidas tienen el sabor de ajustes que, por una parte, evidencian las limitaciones del modelo precedente y, por otro, agudizan algunos aspectos de las ya difíciles condiciones sociales por las cuales atraviesa la mayoría de la población.

Este aspecto es sumamente crítico. Ha habido una situación en la cual las reformas económicas se han identificado no como las políticas que se dirigen a corregir los entuertos del modelo precedente, sino como las directas causantes de los males que la sociedad padece. Esta falta de apoyo social para la reforma económica, no sólo contradice su sentido y posibilidad, sino que coloca en tela de juicio todo el proceso de reformas que, en otros campos, se ha iniciado.

La falta de sostén social para las políticas de reforma económica es lo que hace que se conviertan en ambiguas y zigzagueantes y que, a la postre, puedan tener notas de peligrosa reversibilidad.

Se evidencia este hecho cuando hay una falaz y generalizada identificación según la cual toda la reforma económica es producto de la ideología neoliberal. De este modo se le ha hecho perder legitimidad a estos cambios y, en general, puede decirse que en algunos casos éstos corren el riesgo de comprometer seriamente el conjunto del proceso de modernización.

9. *Concepciones equivocadas en las reformas*

Debe reconocerse, sin embargo, que en el campo de las reformas económicas ha habido concepciones sesgadas que han contribuido a que pierdan legitimidad en forma peligrosa. En el centro de la cuestión es posible notar una concepción economicista que tiende a conceptuar que la reforma económica, por sus propias virtudes y resultados, tiene capacidad de producir un automático apoyo social.

---

[7] Tal es el caso de los gobernadores y alcaldes en Venezuela que se eligen popularmente desde 1989 por lapsos de tres años. Estas nuevas figuras del escenario político-institucional se han convertido en actores de primera línea de los cambios en marcha.

Una idea ha sido expuesta con mucha fuerza y condensa la versión economicista y los riesgos que comporta. Se asegura que "la mejor política social es una buena política económica". Es la conocida concepción del "derrame" que haría que una estrategia macroeconómica coherente tuviera bondades intrínsecas como para producir efectos sociales también benéficos, de manera espontánea.

Este privilegio de la política económica ha sido a costa de la economía política. Los actores y sus tiempos, los reacomodos sociales, las fuerzas que representa, los intereses que portan, se han sacrificado en muchos casos en aras de políticas que ignoran la capacidad de asimilación y de compromiso de la sociedad. La resultante ha sido, en algunos casos más que en otros en los que se ha incurrido en esta desviación, que la reforma económica se ha visto enredada en marchas y contramarchas, en distorsiones y en retrocesos, y, en general, en la exacerbación de componentes autoritarios para lograr su imposición a sectores fundamentales de las sociedades.

Uno de los elementos más importantes es el desconocimiento práctico que ha habido del papel de la opinión pública en un momento de particular explosión mediática. No es posible avanzar en las reformas sin la opinión pública y menos aún contra ella. En la experiencia venezolana es constatable que mientras los dueños de los medios de comunicación han sido partidarios de los cambios económicos y políticos, sus órganos de expresión han contribuido en varios casos significativos a minarlos.

No se trata de evidenciar un doble discurso, lo cual también puede existir, sino de comprender que la naturaleza de los cambios es de tanta envergadura y con tanta capacidad de alterar los ritmos tradicionales, que si no logran expresar los intereses de sectores importantes de la sociedad y de obtener, al menos, una comprensión por parte de otros, los cambios son difíciles y pueden llegar a convertirse en el signo del empobrecimiento para vastas franjas de la población.

Esta circunstancia se refuerza con un fenómeno del cual son parcialmente responsables los diseñadores de las políticas. Se ha ideologizado excesivamente la naturaleza de los cambios y ha corrido con mucha y desgraciada suerte la identificación de éstos con las tesis del neoliberalismo más radical.

No se puede desconocer que la ideología neoliberal, en algunas de sus más simples y arbitrarias formulaciones (reducción del Estado, imperio del

mercado, preeminencia de las políticas económicas, desregulaciones y privatizaciones generalizadas, etc.), ha formado parte del horizonte conceptual de varios de los artífices de las estrategias de reforma. Pero al lado de esta circunstancia existe otra que ha consistido en que la marcha atrás de las posturas representadas por las tendencias dominantes en la década del ochenta han convertido la acusación contra los reales o supuestos neoliberales en una forma de añadir vulnerabilidades en la opinión pública a los programas de reforma.

El fondo de la cuestión es que el liderazgo para las reformas, como lo ilustra el proceso reciente de Venezuela, ha resultado más débil de lo que era admisible. El problema social, en su profundidad y recurrencia, ha sido factor significativo de erosión del liderazgo que ha emprendido las reformas. Las protestas en Venezuela, Brasil, Argentina y México, cada una con sus peculiaridades, ilustran tanto sobre el potencial conflictivo que tiene la cuestión social, como el daño que puede hacerle a los gobernantes que encabezan y simbolizan las reformas. Existe desde luego el tema de las mayores o menores habilidades políticas de los líderes, pero más allá está la concepción con la cual en la práctica estos cambios se desarrollan y la subordinación que lo social ha tenido en este proceso.

Lo que se plantea como necesidad es que las reformas en los distintos campos deben concebirse dentro de una estrategia integral, capaz de dar cuenta de las diversas áreas en una concepción global. No se trata, necesariamente, de la simultaneidad de los cambios sino de su articulación, tanto en sus aspectos sustantivos como en sus ritmos.

IV. LA REFORMULACION DEL ESTADO

1. *De una a otra democracia*

Es constatable que luego de períodos variables según los países, tiende a surgir un desencanto significativo respecto de la democracia. En algunos casos, como el de Venezuela, la erosión del entusiasmo popular en el sistema político llevó en algún momento a que sectores importantes de la colectividad

vieran como hecho factible y deseable la sustitución del régimen democrático.[8]

Este hecho es un alerta que no puede ser desestimado a la hora de analizar cuáles son los cambios que se requieren y la profundidad que deben ostentar. La democracia representativa está atravesando una hora menguada en la medida en que sus representantes y mecanismos, sobre todo en lo relativo al funcionamiento de los partidos políticos, están sometidos a un severo cuestionamiento.

El sentido al cual apunta el cambio es el paso de la democracia representativa al de la democracia participativa como se ha dicho en diversidad de ocasiones. El contenido de este tránsito está por desarrollarse, pero es evidente que significa el surgimiento de un nuevo actor o, en todo caso, su potenciación. Se trata del ciudadano.

El avance de diversas formas de organización y expresión de la sociedad civil está condicionando de una manera decisiva el proceso de cambios que tiene lugar. Existe una sociedad que busca canales de participación mayores y que, poco a poco, los viene encontrando y se le vienen abriendo.

Esta dinámica refiere a un nuevo tipo de actores que comienzan a disputar un espacio tradicionalmente reservado de modo exclusivo a los partidos políticos. Por razones relativas a la función y posición de los partidos y a las especificidades de las organizaciones ciudadanas no es posible que exista una sustitución de los unos por las otras, pero lo que sí es cierto es que crean un terreno de mayor cualificación democrática y de competencia para ser mejores intérpretes de las demandas colectivas.

La dimensión que introduce la participación tiene un efecto sumamente importante. Se trata de la transición de la democracia en su acepción "política", es decir, relativa a los mecanismos de legitimación del poder y de selección de los representantes, a una democracia "de servicios", en la cual el Estado se organice básicamente para su prestación y la legitimación de la función pública se alcance de una manera cotidiana en la medida en que esta dimensión sea satisfecha.

La democracia participativa no se refiere a las mismas prácticas políticas tradicionales, sólo que con un ingrediente ciudadano más ostensible y perma-

---

[8] Esta circunstancia fue especialmente importante en la crisis política desatada con motivo de los intentos de golpe de Estado de 1992.

nente. Se refiere básicamente a un grado de intervención de la colectividad alrededor de la naturaleza de los servicios públicos y de su prestación.

La sociedad civil se ve en la oportunidad y en la obligación de promover mecanismos de intervención en la gestión, pero sobre todo en actividades ligadas a la fiscalización y el control, introduciéndose así un criterio de control de calidad que se sustrae a la lógica burocrática.

Se genera por esta vía una presión consistente para la eficiencia del Estado, en el marco de una creciente intervención social. Se puede hablar con propiedad de una concepción democrática de la eficiencia o, más simplemente, de una eficiencia democrática.

La multiplicación de las oportunidades de intervención de los ciudadanos crea un marco para variadas actividades que no unilateralizan esa intervención. Unos sectores en unas actividades, otros en otras y los de más allá en las que concitan su interés, contribuyen a generar una multidimensionalidad de las formas de existencia social.

Es evidente que una democracia que no esté reducida a sacar sus cuentas cada vez que hay una elección de carácter nacional, regional o municipal, sino que está sometida a escrutinio permanente y desde distintos ángulos es, desde luego, más difícil de instaurar, pero tiene la inmensa ventaja de que logra -o puede lograr- aquello que se ha ido perdiendo de manera dramática que es la confiabilidad ciudadana en sus bondades.

2. *Transformación de las instituciones*

El proceso de reformas se expresa de manera muy esencial en las transformaciones institucionales. Sin un rumbo de cambios en las instituciones es posible que las reformas se reviertan y, peor aún, se creen situaciones insostenibles al requerirse niveles superiores de funcionamiento del Estado para hacer frente a una sociedad más democrática. Si las instituciones se muestran incapacitadas de responder pueden producirse contradicciones insostenibles en el marco del sistema democrático.

El Poder Judicial está obligado a cambios sustanciales para garantizar la plena vigencia del estado de derecho. Tal objetivo es consustancial a una democracia moderna. Las resistencias en este terreno son inmensas porque de la debilidad del estado de derecho ha dependido buena parte del poder de los

actores tradicionales y de los mecanismos de intervención y negociación que los han caracterizado.

Para promover este desarrollo se hace indispensable actualizar el marco normativo de la sociedad, depurar el sistema judicial de los mecanismos de corrupción que lo caracterizan, modernizar los canales de funcionamiento de los tribunales, dotar al Poder Judicial de presupuesto suficiente para el cumplimiento de su delicada misión y rodear de respetabilidad a los jueces para poder cumplir de manera adecuada las funciones que la sociedad les confía.

Este propósito enfrenta severas resistencias dentro del Poder Judicial. Implica una tendencia a eliminar los factores clientelares que han permitido el copamiento de todos los niveles de este ámbito institucional. También hay resistencias externas porque se presiente que un estado de derecho más avanzado elimina factores ajenos de intervención y de distorsión en los organismos jurisdiccionales.

El requerimiento planteado es tanto más urgente cuanto que la incertidumbre en la que se desenvuelve la sociedad tiende a crecer en la época actual. El único mecanismo institucional que se presenta como un factor de disminución de la incertidumbre es un estado de derecho plenamente vigente que genere un marco confiable para los actores sociales.

El Poder Legislativo está requerido, igualmente, de una profunda modernización en su estructura y papel. Su función legislativa, muchas veces erosionada por su condición de escenario para el debate político tiene que ser revitalizada, así como sus funciones de control y fiscalización.

Un nuevo Poder Legislativo plantea también una nueva relación con el Poder Ejecutivo. La tradición presidencialista está sometida a las atenuaciones que provocan niveles crecientes de intervención de la sociedad y, por supuesto, de la representación popular. Es bastante improbable que el cambio planteado lleve a un tipo de parlamentarismo como el que caracteriza a otras sociedades, pero no cabe la menor duda de que se camina en la dirección a un grado creciente de intervención parlamentaria en el control del Poder Ejecutivo.[9]

---

[9] En Venezuela se discute en el campo de la reforma constitucional la conveniencia de introducir la figura del primer ministro ejecutivo, designado por el Presidente de la República, pero que pueda ser objeto de remoción por parte del Congreso con una mayoría calificada. Este primer ministro tendría la responsabilidad de designar a los miembros del Gabinete Ejecutivo y podría presidir las reuniones del Consejo de Ministros.

Esta transformación también apunta a crear un nivel intermedio entre el Presidente de la República y las demandas de la sociedad, de tal modo que el conflicto no repercuta de manera inexorable, como lo demuestra la experiencia venezolana, en una erosión irreversible de la figura del Jefe del Estado.

La transformación del Poder Ejecutivo, en el marco de esta creciente intervención del Congreso y de los procesos de descentralización, se hace absolutamente indispensable. Un poder centralizado y radicalmente presidencialista está imposibilitado de desarrollar la conducción estratégica del Estado en los asuntos que son de su intransferible competencia.

Por otra parte, el Estado, lo cual es muy evidente en el caso venezolano, muestra incapacidades crecientes para la formación de las políticas públicas. La complejidad de las situaciones y la necesidad de ajustar internamente y entre sí las políticas públicas crean la necesidad de niveles más afinados de manejo por parte del gobierno. La carencia de información estratégica, la debilidad de las funciones asesoras, la inoportunidad en el registro de los impactos directos e indirectos de la acción oficial, se traducen en contradicciones, incoherencias de tiempos y ritmos que se hace indispensable superar.

La modernización institucional no puede restringirse a los niveles nacionales del Estado. Se requiere un proceso similar en todas las estructuras subnacionales, muchas de las cuales tienen atrasos y distorsiones aun peores que las del Poder Nacional, pues han sido reducto del clientelismo y en muchos casos sólo han servido como el botín de los vencedores en las elecciones.

3. *Democratización política y económica*

El proceso de democratización política abre el campo para el surgimiento de muchos actores y nuevos liderazgos que habían sido opacados o ahogados por las carencias del sistema. Este curso crea condiciones para la participación, como ya se ha señalado, y también genera la base para la presencia activa de muchos de esos actores en el proceso productivo.

La democratización política contribuye a la creación de un contexto en el cual pueden abrirse espacios para la intervención de la sociedad en el proceso productivo, mediante el surgimiento de nuevos protagonistas y del fortalecimiento de la sociedad civil.

El Estado venezolano ha tenido las características de ser marcadamente

intervencionista y esta característica ha reforzado su vocación centralizadora. Cuando al Estado se le requiere de manera insistente y extendida que provea de controles, regulaciones y alcabalas al proceso económico y social, tal demanda sólo puede ser medianamente satisfecha con un aparato público centralizado.

El centralismo y el exagerado intervencionismo son dos términos de una misma relación. Hay quienes sostienen que puede haber apertura económica en el marco del centralismo político e institucional del Estado. Se argumenta que hay países en los cuales este proceso ha marchado de ese modo.[10] Sin embargo, ésta es una visión parcial y economicista de la apertura, pues se le entiende sólo como apertura "hacia afuera" y en términos rigurosamente comerciales. El proceso al cual nos referimos es al de una apertura "externa" e "interna", que al propio tiempo que promueve la competitividad externa, la promueve hacia adentro. Esto requiere que exista la posibilidad de surgimiento de una diversidad de actores económicos y sociales, lo cual sólo es posible en la medida en que avance la descentralización de carácter democrático.

El ambiente propicio para la promoción de una sociedad competitiva es aquél en el cual multiplicidad de actores, en diversos espacios, adquieren una genuina capacidad de intervención en los procesos económicos y políticos. Esta meta no es lograble sino en el marco de una dinámica dirigida hacia la democracia y la descentralización.

En este marco está la discusión sobre el tamaño del Estado y las características de su poder. Este debate tiende a estar excesivamente ideologizado y se asumen como supuestos lo que no son más que prejuicios. Tal es el caso que supone que los estados latinoamericanos son muy voluminosos y que el gasto público es exagerado. Este tema ha sido muy trajinado en Venezuela.[11]

---

[10] Se cita en algunas oportunidades la experiencia del Presidente Fujimori que ilustraría cómo es posible combinar apertura económica y fuerte centralización del Estado.

[11] Los datos sobre el tamaño del Estado en América Latina ilustran que el prejuicio sobre su gigantismo no corresponde -al menos en todos los casos- a una realidad constatable. En el caso venezolano el ingreso público total como porcentaje del producto es menor que una gama de países que comprende a Alemania, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Japón, Chile, Singapur, Argentina y México, para citar algunos.

La evidencia muestra que el tamaño del Estado venezolano no tiene las dimensiones colosales que se le atribuyen.[12] Por el contrario, en términos de los raseros internacionales es más bien de razonables proporciones, con preocupante tendencia al debilitamiento de sus funciones.

La cuestión central, a partir de la cual el debate debe ser establecido, es que el Estado que hemos heredado no es un Estado fuerte, aunque sea extendido y en ocasiones ampuloso. Ese Estado es profundamente débil, incapaz de cumplir las funciones esenciales que debe tener en una sociedad moderna.

A partir de este criterio, lo que está planteado es una estrategia dirigida al fortalecimiento del Estado, mediante la vigorización de las áreas y funciones que le son propias. Este proceso puede lograrse mediante la supresión de las obesidades que lo han caracterizado, concentrando sus capacidades de dirección estratégica.

La descentralización, la privatización, la reestructuración de las empresas del Estado y la modernización de la Administración Pública deben formar parte de una estrategia dirigida a un fortalecimiento del Estado, contra la presunción ideologizada que supone que estos procesos sólo deben y pueden llevar a una reducción del papel y significación del Estado.

La contrapartida de este planteamiento es la necesidad de una sociedad civil también fuerte. Frente a la noción que supone que una sociedad civil fuerte tiene, forzosamente, que tener como contrapartida un Estado débil, o que un Estado fuerte se corresponde con una sociedad civil débil, la idea central es que es posible construir ambos términos de la relación en dirección a su potenciación.

Este planteamiento es particularmente significativo en el tema de la promoción de la competitividad en la sociedad. Contra una idea que circula

---

[12] Gerver Torres, ex-ministro del Fondo de Inversiones de Venezuela y actual representante de Venezuela y Panamá en el Fondo Monetario Internacional señala lo siguiente para el caso venezolano: "Los ingresos del sector público consolidado han caído desde un nivel del 57% del producto -pico histórico- que alcanzó en 1980 y 1981, hasta un 22.9% que representó en 1992. Es decir, una reducción del orden del 60% en una década .... Si se miran los ingresos del gobierno central, se encontrará la misma tendencia. Estos ingresos han pasado de un 38% del producto en 1974, a un 16.8% en 1992" (Torres, Gerver - La economía que podemos construir - en Carlos Blanco (coordinador) - Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla - Editorial Nueva Sociedad, 1993).

con mucha fuerza y poca fundamentación que supone que el desarrollo de la competitividad va de la mano con un Estado débil y remiso, lo cierto es que en América Latina -en Venezuela en particular- es posible postular que las condiciones para el desarrollo del mercado las contribuye a crear, de manera decisiva, el Estado.

Cuando el Estado deja de ser un factor sustancial para el establecimiento de los marcos regulatorios de los procesos productivos no surge un proceso competitivo abierto y libre, sino que, por el contrario, se da una dinámica de negación del mercado, signada por la concentración de la riqueza, la monopolización del aparato productivo y la desigual distribución del ingreso.

Aun cuando choca con prejuicios que ciertas orientaciones delirantes han podido comunicar en esta época de incertidumbre, la verdad es que en las condiciones de América Latina no es posible jugar a un Estado prescindente, mínimo u ornamental. La libertad política y la libertad social, en el marco de un proceso de desarrollo sustentable, cuenta con el Estado como elemento esencial de su articulación.[13]

4. *Más Estado y más sociedad civil*

Insistir en un Estado más fuerte no implica, como queda dicho, desestimar el papel de la ciudadanía organizada. Esta intervención, múltiple y hasta contradictoria, no sólo amplifica la dimensión de lo social sino que le comunica sentido al proceso de transformaciones que promueven el desarrollo sustentable.

Las formas diversas de participación de la sociedad civil hacia el Estado, interviniendo o condicionando su actuación, ofrecen objetivos que el Estado tradicional, democrático y social de derecho, por sí solo históricamente no ha podido garantizar. Se trata de lograr un tipo de Estado que al articularse a la sociedad civil crea en su propio interior objetivos dirigidos al desarrollo

---

[13] La debacle financiera que ha ocurrido en Venezuela a partir de la intervención del Banco Latino el 13 de enero de 1994 es una muestra de lo que puede ocurrir cuando la mano invisible del mercado enloquece y no hay mecanismos regulatorios por parte del Estado. Hasta el momento de escribir estas líneas cerca del 40% del sector financiero privado está estatizado y las perspectivas no mejoran.

sustentable, en el cual la calidad de vida surge como categoría esencial e intransferible.

El Estado tradicional incorporó las nociones básicas del estado de derecho, pero la suerte de este desarrollo liberal tropezó con las circunstancias que le impidieron la consecución de los niveles masivos de bienestar a los cuales la lucha democrática aspiraba. Ahora se está en presencia de otro tipo de desafío.

La idea es la de incorporar al desempeño del Estado tanto como objetivos en cuanto como restricciones las exigencias que plantea una calidad de vida deseable. La preocupación sobre la equidad social y la preservación del ambiente no pueden ser categorías añadidas o exorbitantes del proceso, sino elementos intrínsecos de éste.

La superación de la pobreza y de las condiciones que han posibilitado su reproducción ampliada ya no es un dato externo, solventado con programas sociales de mayor o menor entidad y eficacia. La derrota de la pobreza es el desideratum de una estrategia de reformulación del Estado y de la sociedad civil.

Hasta el presente es documentable que el Estado tradicional en su política social lo que ha hecho es reproducir los contingentes de pobreza, cuyo volumen e incidencia social ha variado de acuerdo a las coyunturas económicas, pero cuyo asentamiento se ha mantenido indiscutido. Ahora se trata de promover un viraje, capaz de plantear la superación de la pobreza y de crear condiciones para un estilo de vida distinto y mejor de las mayorías a las cuales debe responder el Estado democrático.

La calidad de vida debe ser el centro al cual se remitan, como medida de su eficacia, las transformaciones del Estado y de la sociedad en su conjunto. Los criterios sobre el crecimiento económico entran en competencia con un nuevo tipo de indicadores integrales que deben asumirse como la medida del éxito del cambio procurado.

No es una tarea fácil. Implica una potente mutación en lo que han sido los objetivos tradicionales del Estado y significa desmantelar criterios organizacionales e ideologías burocráticas que han planteado que el crecimiento económico conlleva, a un cierto plazo y como su inevitable subproducto, la superación de la pobreza. La situación latinoamericana es demostrativa de la falacia de este aserto.

V. LA ESTRATEGIA

1. Las dificultades

El desarrollo de una estrategia de reforma tiene que develar las dificultades a las cuales se enfrenta un proceso de cambios de la trascendencia que se plantea. En el caso venezolano, después de casi una década de trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, es posible discernir algunos de los mayores problemas que se confrontan.

a) La construcción de una visión integral de las reformas es compleja. Las demandas que emergen de la sociedad son diversas, algunas se refieren a políticas específicas del Estado y otras tropiezan con la estructura concreta que éste ha adoptado y con su propio funcionamiento. Esta explosión de demandas sociales, junto a los requerimientos que las condiciones externas plantean en medio de la crisis económica, puede llevar a dirigir los procesos de cambio hacia vertientes estratégicas de carácter parcial lo que, a la postre, no resuelve los problemas que se propone y crea otros de gran magnitud.

En ocasiones se ha visto un sesgo de carácter economicista que tiende a plantear la cuestión en términos exclusivos de políticas macroeconómicas y de reestructuración de las funciones del Estado de cara al aparato productivo. Esta forma de enfocar el problema tiene a privilegiar el "achicamiento" del sector público y a producir efectos sociales complejos que pueden provocar respuestas autoritarias por parte del Estado, en vez de abrir canales de democratización.

También se pueden advertir concepciones juridicistas o "constitucionalistas" que centran las necesidades de cambio en modificaciones constitucionales y/o legales de cierta monta. Esta visión tiene el grave problema de restringir al marco normativo los problemas de la democracia y de la eficiencia estatales, generando, a un cierto plazo, un descreimiento importante en relación a la forma concreta en la cual se afecta o se puede afectar positivamente la vida de los ciudadanos.

Todos estos cambios son obviamente indispensables, pero tienden a demorar o distorsionar el carácter eminentemente político -en el sentido de las relaciones de poder- que plantea la reforma del Estado, sobre todo cuando el

centro de las reformas no tiene como eje concreto y tangible la mejora de la calidad de vida de la mayoría de la población.

El proceso de reforma del Estado, tal como se ha sostenido a lo largo de estas páginas, es esencialmente una dinámica política de transformación política, económica, social, institucional y cultural. Drenar las tensiones hacia una de las vertientes en forma exclusiva, lleva a acumularlas en otros ámbitos y, eventualmente, a generar estallidos inmanejables.

b) En Venezuela se construyó un centro de programación y articulación del proceso de reformas que fue la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Esta institución logró canalizar las demandas de cambio que la sociedad venezolana venía formulando y se constituyó en un centro de organización del proceso desde 1985 a 1992.[14]

Son muchas las enseñanzas de este proceso que ha conducido la COPRE en Venezuela. Una de las fundamentales es la extraordinaria utilidad que proporciona una institución que como ésta, fue constituida de manera plural y en la cual los partidos políticos más significativos del país, junto a representantes del sector académico, militar, empresarial, sindical, participaron en la construcción de una visión común y de propuestas fundamentales para los cambios de la sociedad.

La dificultad más notable que enfrentó esta experiencia surgió de que en momentos muy importantes en su primer período[15] la COPRE se vio distanciada del propio gobierno que la había designado y al cual asesoraba. Esto se explica por la dinámica relativamente autónoma que adoptó y que le valió muchos cuestionamientos pero también sus éxitos fundamentales.

Hay un problema que tiene que ser abordado y que es necesario analizar a la luz de la experiencia comparada. Se trata de ver hasta qué punto las ventajas de un centro de promoción de los cambios articulados al máximo a

---

[14] El intento de golpe militar del 4 de febrero de 1992 modificó radicalmente el cuadro político del país. Se entró en un período de aguda inestabilidad que llevó a la destitución del Presidente de la República en mayo de 1993 y a sustituir el papel central que jugaban los cambios por las necesidades de reestabilizar el sistema democrático. El actual gobierno del Presidente Caldera hasta el momento no ha planteado un programa de reformas fuera de lo atinente a la reforma constitucional que el propio doctor Caldera, en su condición de senador vitalicio, había promovido desde el Congreso cuando se le designó presidente de la comisión bicameral que revisó la Constitución.

[15] El cual correspondió al gobierno del Presidente Jaime Lusinchi, de febrero de 1984 a febrero de 1989.

nivel del Estado admite o promueve la participación de distintas manifestaciones de la sociedad civil. La experiencia de la COPRE fue buena en este sentido y durante varios años, sobre todo en los que aparecía enfrentada al gobierno, pero hubo momentos también importantes en los cuales la marcha junto a un gobierno [16] cuya popularidad caía pudo generar desconfianza en el trabajo de una institución de estas características.[17]

El problema de mayor fondo son los límites del Estado para promover su propia transformación en condiciones en las cuales ésta conlleva el desplazamiento de actores fundamentales y la aparición de otros nuevos no ligados previamente a los mecanismos del poder constituido. Esta dinámica implica un inevitable elemento entrópico que puede generar reacciones muy fuertes en las élites dirigentes.

c) Las visión integral de la reforma no implica una estrategia de "reformarlo todo ya". Esta perspectiva es obviamente inviable. La integralidad alude a una concepción que entienda el entrelazamiento de los requerimientos de reforma en los diversos campos de la existencia social.

La estrategia de la reforma requiere la detección de los núcleos neurálgicos que pueden permitir cambios rodeados del mayor consenso, de resultados más fáciles de obtener y que respondan a demandas sentidas de la sociedad. Es la intersección de dos conjuntos, el de cambios profundos y el de cambios factibles. El trabajo en esta zona, según la experiencia venezolana, abre un proceso en cascada en el cual unas transformaciones crean condiciones para otras nuevas, abriendo una dinámica autónoma, no fácilmente controlada por quienes vean afectados sus intereses tradicionales.

La experiencia muestra que pasado un período "romántico" de cambios, en el cual todos los factores de poder acompañan los esfuerzos y diseños preliminares, se pasa a un período "guerrero" en el cual las resistencias se abren de manera ostensible. Si no se construye una fuerza de opinión de gran peso,

---

[16] En el período del Presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993) hasta que estalló la crisis política de 1992 el apoyo presidencial fue significativo para las tareas de la reforma.

[17] Este tema deberá ser abordado en un trabajo distinto a éste. La condición de Ministro para la Reforma del Estado de quien esto escribe evidentemente contribuyó a llevar al máximo nivel de discusión temas y decisiones fundamentales, pero también es verdad que se apreció a una organización demasiado vinculada al gobierno. Dentro de la COPRE existieron diferentes puntos de vista sobre el tema, aún cuando mi balance personal indica que los beneficios para las reformas fueron mayores a los costos en las condiciones descritas.

capaz de crearle cauces a las transformaciones, el atascamiento se vuelve inevitable y el proceso tiende a detenerse. En el caso venezolano la reacción contra el sistema político, en el marco de la crisis, ha sido muy fuerte, hasta un punto en que ha llegado a comprometer la estabilidad institucional.

Una reflexión que es necesario hacer consiste en advertir la dificultad de abordar las reformas cuando la crisis es más seria -y por lo tanto son más urgentes-, pero que, al mismo tiempo, añaden factores de turbulencia que no pueden ser manejados al antojo y voluntad de los centros de poder. Las reformas se escapan de las manos, adquieren vida propia en las redes de la opinión pública y se insertan en la dinámica de confrontaciones políticas. Esto es costoso pero seguramente inevitable. La reforma no puede ser abordada como una operación de salón.

En Venezuela se está produciendo una reacción conservadora que enfrenta las reformas políticas, la descentralización y otros cambios mayores que se han iniciado. Mientras que las fuerzas reformadoras, después de un empuje de varios años, están a la defensiva. La reversión de este proceso conservador no es inevitable, pero los cambios introducidos hasta el presente y, sobre todo, la cultura de la reforma en importantes sectores del país, plantea hacia adelante un nuevo envión reformador.

d) El tema de los medios de comunicación en relación al proceso de reformas es fundamental. En Venezuela el proceso pudo abrirse camino en una parte importante de su desarrollo debido a que se logró concitar un apoyo notable por parte de los medios, al menos en una porción sustancial de éstos. Este hecho debe ser reconocido y puesto de relieve porque fueron los factores que contribuyeron decisivamente a crear un ambiente público favorable a los cambios.

Sin embargo es posible constatar que la voluntad de la sociedad, en cualesquiera de las formas en las que se la desee considerar y mensurar, está subordinada al proceso mediático. El hecho de que los medios sean parte importante y creciente del hecho político, hasta un punto en que en buena medida sustituyen a los partidos políticos, hace que se vean involucrados de manera directa o indirecta, mayor o menor, en la dinámica de confrontaciones. Los intereses que en la realidad comunicacional se desenvuelven generan cambios en relación al impulso de las reformas, lo cual hace depender su fuerza inicial de decisiones y voluntades articuladas a los núcleos de poder preexistentes.

Esta realidad replantea el problema de la genuina participación de la sociedad civil, no sólo como objeto, sino fundamentalmente como sujeto de los cambios que la sociedad se plantea abordar. Sin resolver esta cuestión el destino de las reformas está en situación de dependencia respecto de factores cuyos intereses específicos pueden, eventualmente, ser distintos y hasta contrarios a los objetivos que se proponen.

2. *Un Estado compacto, fuerte y eficiente*

La experiencia venezolana está condicionada fuertemente por la naturaleza del modelo rentista que ha conformado la sociedad, en virtud del papel que la explotación petrolera ha desempeñado. El proceso venezolano muestra una presencia determinante del Estado, hasta un punto en que se puede afirmar que Venezuela se ha conformado como una sociedad-de-Estado para significar la omnipresencia que éste tiene en todas las áreas de la vida económica y social.

Un elemento fundamental es el de la configuración de una cultura rentista que abarca los más diversos estratos y el desarrollo de una actitud básica que asume una orientación más ligada a la redistribución de los ingresos públicos que al énfasis en la producción y la productividad. Se puede afirmar que los procesos de cambio, en última instancia, han chocado fuertemente con la resistencia de sectores empresariales, sindicales, políticos, profesionales e institucionales reacios a una redefinición de su papel y de su relación con el Estado.

Sobre todo se ha hecho presente esta situación cuando el debilitamiento fiscal ha generado la imposibilidad de satisfacer las demandas generalizadas de la sociedad. La procura de nuevas fuentes de ingreso para el Estado, aptas para sustituir las carencias que produce un papel menor del ingreso petrolero, han provocado fuertes resistencias.[18] El proteccionismo y el paternalismo

---

[18] "Ese ingreso petrolero se ha estado debilitando a su vez como consecuencia, en primer lugar, del deterioro en los precios internacionales del crudo y sus derivados. Así vemos que la canasta venezolana ha pasado de un pico histórico de casi 30 dólares el barril en 1981, a 15.25 dólares el barril en 1992. En términos nominales esto es casi la mitad de lo que recibimos hace una década, pero en términos reales es, obviamente, mucho menos. En términos de 1981, lo que recibimos por barril en 1992 equivale más o menos a 9 dólares por barril. Es decir, que en términos reales nuestro ingreso por barril representó en 1992, aproximadamente un 25% de lo que fue una década antes." Gerver Torres, *op. cit.*, p. 223. - La situación se ha agravado por el descenso de los precios en 1993 y 1994.

estatales se han incorporado históricamente como una segunda naturaleza de la cultura prevaleciente. La transformación de patrones de relación con el Estado y de la nueva función de cada sector ha sido -y es- un esfuerzo muy complejo que todavía no alcanza a tener una dirección definida hacia la modernización.

La crisis política por la que ha atravesado Venezuela desde 1992 está básicamente ligada a las resistencias a los cambios, los cuales implican -como han implicado- un costo social y cultural muy elevado, junto a la búsqueda por parte de sectores sustanciales de la población de restituir las "virtudes" del orden rentista en decadencia.

Sería absurdo negar que esta crisis ha colocado en condiciones de fragilidad a la democracia venezolana, pues en términos concretos, para sectores muy importantes de la sociedad el orden político democrático ha estado consustanciado con el modelo rentista de imposible eficacia en las condiciones actuales.

El proceso de reformas que se ha seguido en Venezuela está experimentando en la actualidad un importante reflujo. La reacción conservadora, en todos los terrenos, es absolutamente visible, sin embargo conviene -a los efectos de esta ponencia- plantear los elementos centrales que en relación al protagonismo estatal se han planteado.

La estrategia de reformas ha tenido el propósito de crear condiciones para un nuevo equilibrio social, ,en el cual el Estado se redimensione, como vía para su fortalecimiento, y para abrir compuertas apenas entreabiertas o directamente ocluidas para la participación ciudadana.

Los elementos fundamentales de la estrategia son:

a) Redefinición de las nuevas fronteras entre lo estatal y lo privado. Un proceso de intervención indiscriminada del Estado dio lugar a su presencia de una manera inorgánica y sumamente extendida sin que -como queda dicho- tal presencia fuese signo de eficiencia y poder. El Estado petrolero rentista llega a su final y se plantea qué actividades que ha asumido como parte de su despliegue y a las cuales se les ha dado la connotación de estratégicas, deban ser revisadas. La distinción entre lo que es estratégico y lo que no lo es, y lo que de aquel sector reputado como tal deba estar en manos del Estado está requerido de nuevas definiciones. Se corre el riesgo de que las urgencias

fiscales distorsionen la perspectiva y no es desestimable el que una posición que plantea una especie de privatización total e inconveniente se cuele, debilitando de este modo al Estado.

Las necesidades de privatización y de reestructuración del sector público deben estar gobernadas antes que por conveniencias de orden fiscal, por la idea de fortalecer al Estado en aquellos campos que son de su competencia de acuerdo al patrón de transformación que cada sociedad nacional adopte.

b) Para reconstituir al Estado no basta plantear la cuestión de su tamaño y funciones. Un estado reducido o restringido a funciones indispensables en lo político, económico y social puede ostentar características despóticas si estas transformaciones no están acompañadas de su apertura interna, en el sentido de promover una capacidad de intervención de la sociedad civil que condicione la acción del sector público.

Tal objetivo plantea, por una parte, que los organismos en los cuales se ejerce la representación popular adquieran aptitudes y actitudes dirigidas a controlar y fiscalizar en los límites del estado de derecho el desempeño del Poder Ejecutivo, nacional, regional y local. Por otra parte, también implica que las organizaciones de la sociedad civil establezcan una relación fluida, participativa y democrática con la Administración Pública de manera de lograr que se cumpla la meta de colocarla al servicio del ciudadano.

c) Es necesario crear un marco jurídico consistente, capaz de brindar el máximo de seguridad y de minimizar las incertidumbres para los actores sociales.

Una de las manifestaciones más recurrentes de la herencia autoritaria en América Latina es la debilidad, cuando no la inexistencia, del estado de derecho. Los actores sociales frecuentemente tienen que moverse en el marco de la discrecionalidad de los funcionarios públicos, cuyas decisiones están sometidas a los interminables vaivenes de los cambios políticos de gobierno a gobierno o, incluso, dentro de un mismo gobierno.

La creación de un marco jurídico consistente supone una asunción por parte del Congreso de funciones que muchas veces se han encontrado en franco estado de subordinación. Se trata de la voluntad de crear, reforzar o modernizar el sistema normativo en una actitud independiente frente al Poder Ejecutivo. Y, por otra parte, existe la necesidad de conquistar un Poder Ejecutivo que tenga la actitud democrática

suficientemente arraigada como para aceptar la función del parlamento en la creación de aquel marco.[19]

Para que este reequilibrio pueda ser desarrollado es indispensable que el Poder Judicial, tradicionalmente preterido en democracias deficitarias, adquiera una presencia de la cual normalmente carece.

d) La reducción de la discrecionalidad de los funcionarios públicos ya ha sido mencionada, pero requiere ser puesta de relieve. Muchas veces se ha argumentado la conveniencia de una cierta desregulación y simplificación de procedimientos administrativos, como parte de la búsqueda de una mayor y creciente transparencia de la acción estatal y como instrumento para disminuir las tentaciones para la comisión de actos ilícitos. Ya éstas serían razones suficientes para disminuir la excesiva discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Hay, sin embargo, razones adicionales. Una de las fundamentales es la que se refiere al punto anterior, en cuanto a la plena vigencia del estado de derecho. En la medida en que exista un marco normativo suficientemente moderno y ágil se contribuye a disminuir la discrecionalidad de los funcionarios y, recíprocamente, en la medida en que esa discrecionalidad aminora se contribuye a una efectiva vigencia de leyes, reglamentos y normas.

e) La profesionalización de la gerencia pública como elemento clave en la reforma de la Administración Pública. La erosión del aparato público por el clientelismo tiene, entre sus múltiples efectos, el de una ampliación creciente y desproporcionada de estructuras y funciones. Pocas cosas tan pródigas en abultar el sector público como las necesidades que plantea el papel redistribuidor del Estado populista.[20]

---

[19] En Venezuela se produjo en 1991 la restitución de las garantías económicas consagradas en el artículo 96 de la Constitución Nacional, después de haber estado suspendidas desde el mismo momento de promulgación de la Constitución en 1961. Teniendo en cuenta que ya habían estado suspendidas desde comienzos de la década del cuarenta. Aparte de otras consideraciones, la vigencia de esta garantía devuelve al Congreso su capacidad de legislar en materia económica de manera plena, sustrayéndole al Poder Ejecutivo esta facultad que había ejercido tanto para controlar precios, manejar el problema de la deuda externa y la política cambiaria, como para regular la circulación de las motocicletas en autopistas venezolanas. El gobierno del Presidente Caldera volvió a restringir esta garantía en el mes de marzo para suspender el Impuesto al Valor Agregado.

[20] No abordamos en este lugar la función que ha cumplido el clientelismo en un Estado que ha dispuesto de ingentes recursos, como el venezolano, a los efectos de generar un mecanismo de redistribución del ingreso y de generación de empleo, con los consiguientes efectos sociales "pacificadores".

El Estado venezolano ha tenido un crecimiento sumamente importante en la nómina de su personal, frecuentemente el de más baja calificación, para garantizar una respuesta a sectores de la población demandantes de empleo. El fenómeno, sin embargo, adquiere proporciones más graves cuando se constata que en los niveles directivos y supervisorios la ausencia de una carrera estable ha propiciado una rotación muy elevada de personal.

La profesionalización de la gerencia pública se convierte en un objetivo central a los fines de garantizar el mejor y más adecuado cumplimiento de los objetivos centrales de la Administración, y como forma de impedir que los cambios políticos, inherentes a una sociedad democrática, sean amortiguados en cuanto a la continuidad administrativa se refiere.

Las tareas de reclutamiento, selección, formación, promoción y evaluación del Personal directivo requieren un propósito claro del Estado, sobre todo en circunstancias en las cuales la competencia que se establece con el sector privado es mayor.

f) La transformación de los altos niveles de decisión pública es otro elemento indispensable para garantizar un Estado más moderno. La modernización de la Presidencia de la República en los términos señalados en este trabajo es básica para que las políticas públicas sean abordadas con criterios de eficacia.

Como es obvio, éste no es un problema de factura fundamentalmente técnica. Se trata de un cambio mayor que altera las tradiciones despóticas y se enfrenta a la omnisapiencia que se atribuye en nuestro continente a los más altos mandos de conducción pública.

No es otra cosa que promover una modernización radical del proceso de formación de políticas por parte del Estado, lo que sin duda debe comenzar - o, en todo caso, tener uno de sus principales pivotes- en el nivel presidencial cuyo estilo de funcionamiento generalmente impregna de improvisación, apelación irrestricta a la intuición, desestimación del papel de la información y de la planificación estratégica a los más altos niveles de dirección del Estado.

Una reforma profunda en estos niveles es lo que abre camino para que la Presidencia de la República y los organismos que contribuyen a perfilar las decisiones se contraigan a los temas y aspectos esenciales. No es un enflaquecimiento del campo de decisiones, sino la búsqueda de centrar la atención sobre los aspectos que son inherentes a la conducción máxima del

Estado y que no son transferibles a ningún otro nivel.

g) La descentralización se ha convertido en un tema dominante en América Latina. En Venezuela no se le ha concebido como la panacea que cura todos los males del Estado. Más bien se le ha entendido como un proceso que permite una intensa democratización de la sociedad y, al mismo tiempo, una fuente -si bien a mediano plazo- para estimular la eficiencia del Estado.

En el marco de la descentralización es posible redefinir el modo de funcionamiento del Estado y las relaciones entre éste y la sociedad civil. No es, en sí misma, una solución, sino el camino para abordar el terrible congestionamiento del Estado centralizado cuyas cuotas de ineficiencia son crecientes a partir de determinados límites.

A veces se comete el error de idealizar a la sociedad civil, como si ésta estuviese a la espera de la apertura de canales para lanzarse a una participación que se le niega. Esto no es así. La propia sociedad civil y sus organizaciones también deben experimentar una reorganización y una redefinición con el propósito de generar niveles de conciencia ciudadana que las conviertan en adecuados vehículos de expresión y acción de la ciudadanía.

Un Estado descentralizado permite precisar con mayor rigor ámbitos a los cuales cada nivel subnacional puede y debe dedicar sus esfuerzos fundamentales. Un Estado democrático tiene su prueba del ácido en la capacidad de prestación de servicios públicos eficientes, porque es lo que lo hace instrumento sentido por parte de la sociedad.[21]

h) Junto al tema de la profesionalización de la gerencia pública existe otro que le es vecino, que se refiere a la especificidad de la gerencia pública respecto de la gerencia privada.

En muchas ocasiones se ha planteado que el modelo de funcionamiento del Estado debía dibujarse al calco del correspondiente al sector privado empresarial. Este planteamiento parte de la idea de que este sector funciona con criterios de eficiencia y forma a sus representantes dentro de estos lineamientos, mientras que el otro -asediado por el clientelismo y las necesidades de responder a los requerimientos electorales- estaría impedido de hacerlo. Co-

[21] El Presidente Rafael Caldera, en 1985, planteó ante la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela la idea de que el Estado democrático y social de derecho también debía concebirse como un "Estado de servicios".

piar la gerencia privada en el Estado sería poco menos que la solución a los problemas que se confrontan.

Mucho se ha andado sobre este tema para advertir que muchas empresas públicas de hecho funcionan con niveles de eficiencia indudables, así como se constata que en no pocos casos la gerencia privada ha producido algunos desastres memorables. Pero más allá de esta constatación que tiende a desmitificar uno de los aspectos más ideologizados sobre la crítica al Estado, conviene apuntar hacia la especificidad de la gerencia pública.

Este aspecto refiere a que el marco de restricciones y de posibilidades en el cual se mueve el sector público, los condicionantes políticos, la turbulencia institucional, la multiplicidad de referencias legales, los controles y mecanismos de fiscalización, las demandas permanentes de sectores de la colectividad y la exposición permanente e insistente ante la opinión pública, creen marcos de funcionamiento absolutamente diferentes al de la gerencia privada.

Apuntar a la formación de los gerentes públicos y a las especializaciones fundamentales que de éste ámbito derivan (gerencia social, gerencia económica, gerencia municipal, etc.) constituyen los elementos que promueven la posibilidad de un Estado más funcional, eficiente y compacto.

i) La coordinación entre diferentes niveles institucionales y territoriales es una tarea que le comunica sentido a la línea de promover un Estado más compacto, democrático y eficiente.

Como es constatable, el crecimiento del Estado centralizado y clientelista tiende a hipertrofiar el vértice de la conducción pública y generar organismos que muchas veces se solapan en sus funciones, cuando no entran abiertamente en contradicciones. La estrategia de simplificar al Estado y sus procedimientos no es fácil ni inmediata, por tanto, un mecanismo esencial para suplir estas fallas es dedicar esfuerzos a sistemas de coordinación institucional que promuevan el uso eficiente de los recursos, la consecución de las metas establecidas y comuniquen la sensación de indispensable coherencia en la acción pública.

En el caso de la descentralización la coordinación entre los niveles nacional y subnacionales es elemento central. Su ausencia es fuente de conflictos múltiples que tienden a entrabar la marcha de la Administración.[22]

---

[22] En Venezuela éste es un problema no resuelto, seguramente por lo reciente de la experiencia descentralizadora. Pero puede decirse que los entrabamientos que se producen entre organismos es fuente de escepticismo en sectores de la colectividad.

j) La formación de un nuevo liderazgo es un eje fundamental de todo el proceso de cambios que se viene describiendo. El grueso del liderazgo tradicional es refractario a estas transformaciones. En buena medida porque no las comparte y en otra porción porque no las entiende. Un liderazgo moderno, capaz de combinar la convicción democrática y el sentido de equidad social con las exigencias de la reforma política y económica es esencial.

3. *Consenso para la reforma*

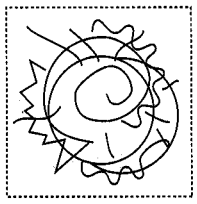
La experiencia venezolana muestra que el consenso entre factores políticos e institucionales de la sociedad es requisito indispensable para avanzar en las reformas. Cuando niveles de consenso importantes se dieron, las reformas encontraron campo propicio para avanzar. Por el contrario, cuando se resquebrajó el consenso básico de la sociedad las reformas experimentaron descomunales barreras.

El consenso se construye en varios niveles y no es una mera operación de ingeniería política. Se requieren entendimientos entre los factores políticos y sociales fundamentales, pero sin duda éstos deben estar acompañados por un consenso comunicacional. De no existir éste se corre el evidente riesgo de que la opinión pública, inducida por los factores comunicacionales, debilite lo que suelen ser niveles de consenso asediados por los requerimientos electorales.

El consenso no refiere a una concepción paralizante. No es lograr una posición que sea el promedio aritmético de todas las visiones en pugna. Es necesario que se entienda que el consenso es necesario construirlo alrededor de una estrategia y no fuera de ésta. El consenso que se busca desde "cero" es un consenso bobo que, normalmente, no tiene capacidad de plantearse los temas fundamentales de la sociedad.

La formulación de la estrategia de transformaciones es el pivote alrededor del cual se plantea que gire la construcción de los entendimientos fundamentales de la sociedad. Este es el tema y también el más serio problema para la reforma del Estado.

Este proceso constituye la apuesta más importante que nuestras naciones pueden proponerse. La idea rectora es que es posible asumir un cambio radical del Estado y la sociedad mediante la democracia y para su fortalecimiento. Este es el reto esencial.



Reforma y modernización del Estado en América Latina

Edgardo Boeninger

Edgardo Boeninger ha sido Ministro Secretario General de la Presidencia del anterior Gobierno de Chile.

CONTENIDO

INTRODUCCION

I. DIAGNOSTICO, PROBLEMAS DE ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES
   1. Problemas seculares del Estado Latinoamericano
   2. Problemas emergentes del Estado Latinoamericano

II. ANALISIS DE LOS PROCESOS DE ADECUACION, REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO
   1. Reformas encaradas en Chile
      a) Reformas políticas
      b) Reformas económicas
   2. Evaluación del carácter de las reformas (cobertura, irreversibilidad, legitimación, secuencia e integralidad del proceso)

III. SIGNIFICADO DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO
   1. En relación a la consolidación de la democracia
   2. En referencia a la productividad y competitividad
   3. Respecto de la obtención de equidad y sustentabilidad ambiental

IV. ESTRATEGIA DE REFORMA Y MODERNIZACION: AREAS DE INTERVENCION, ITINERARIO DE CAMBIO
   1. Observaciones generales
   2. Areas prioritarias de Reforma
      a) Política de personal
      b) Proceso de toma de decisiones
      c) Implementación de programas y políticas
      d) Instrumento para la programación y monitoreo de la gestión de los programas públicos
      e) Un nuevo concepto y rol para la planificación

INTRODUCCION

El presente documento procura tratar los temas planteados de modo de facilitar un análisis que, sin dejar de tener presente en todo momento la enorme diversidad de situaciones existente en América Latina, reconozca un marco común de problemas, desafíos y oportunidades. Por ello, sin perjuicio de que estas reflexiones estén basadas en la experiencia chilena, se ha intentado presentarlas como contribución a un debate que aspira a extraer conclusiones de validez más general.

I. DIAGNOSTICO, PROBLEMAS DE ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES

1. *Problemas seculares del Estado Latinoamericano*

El Estado exhibe en América Latina niveles muy diversos de estabilidad y continuidad institucional y diferencias apreciables en lo que respecta a cohesión política y capacidad técnica y de gestión. Sin desconocer tal diversidad, todos los países de la región han sufrido o están aún expuestos, entre otros, a una multiplicidad de problemas políticos, técnicos e institucionales, a menudo crónicos o recurrentes, entre los que cabe destacar los siguientes:

Inestabilidad política, en el sentido de fragilidad del sistema democrático o, al menos, falta de una mayoría política cohesionada razonablemente perdurable.

Debilidad de algunas de las instituciones claves de la democracia, como son el sistema de partidos políticos, el Parlamento y el Poder Judicial.

Debilidad y fragmentación de las organizaciones sociales potencialmente de mayor relevancia nacional, con la consiguiente dificultad para configurar bases estables de apoyo social a la gestión de gobierno y en especial, a sus políticas económicas.

El predominio del populismo como resultado de la debilidad institucional del Estado, como expresión de la ilusión de que el desarrollo y la elevación del nivel de vida se pueden lograr sin costos y sin sacrificios para nadie y como resultado previsible de la comunicación directa de líderes personalistas carismáticos con "su pueblo".

Debilidad técnico-institucional del Estado debido a la dificultad de captar y retener a un núcleo suficiente de profesionales de alto a nivel y a la falta de un ethos público y un "esprit de corps" que otorguen al Estado autonomía suficiente respecto de los intereses de personas y grupos determinados, lo que en casos extremos, ha conducido al Estado "botín" de los vencedores.

Como resultado de todo lo anterior, en América Latina sólo rara vez el Estado ha aparecido como portador de un "proyecto nacional" de una "visión de país", que le permita ejercer con eficacia un rol protagónico de conductor, capaz de generar adhesión persistente y movilizar las energías nacionales. (El "milagro" brasileño de los 70 y el consenso AD-COPEI en Venezuela en el período de consolidación democrática de este país podrían citarse como excepciones, junto a la solidez democrática de Costa Rica.)

No cabe duda, que a los problemas anteriores deben sumarse los flagelos (vinculados, aunque diferentes y paralelos) de la corrupción y la droga.

Por último, América Latina, al cabo de tantas décadas de inestabilidad, estancamiento y demás fenómenos ya mencionados, sufre, como problemas esenciales, la pobreza de elevados porcentajes de su población (a menudo en contraste dramático con la opulencia de sectores minoritarios), la aguda desigualdad de oportunidades y las aspiraciones insatisfechas de clases medias urbanas de modesto nivel de vida y elevada capacidad de presión política, todo lo cual impacta violenta y persistentemente al Estado.

2. *Problemas emergentes del Estado latinoamericano*

América Latina está plenamente inserta en dos megatendencias contemporáneas, cuales son el avance hacia sistemas políticos democráticos y hacia economías de mercado con predominio de la empresa privada, que se integran al mundo y se abren al exterior en distintos grados y con diferentes ritmos.

Hoy, las bases de la democracia y de la economía de mercado son más sólidas en América Latina. En esto ha influido, desde luego, la caída de los

socialismos reales, el término de la guerra fría y el fin del apoyo de los países desarrollados occidentales a diversas dictaduras, por el mero hecho de ser anticomunistas. El principio de respeto a los derechos humanos ha alcanzado un reconocimiento tan universal que tiende a tornar legítima la intervención en asuntos internos de otros Estados, cuando de esa materia se trata. La economía de mercado abierta, se ve hoy como la única opción de desarrollo, sin que haya movimientos políticos significativos en nuestra región que postulen lo contrario, aunque algunas nuevas ideologías contestatarias se encuentren ya, quizás, en fases incipientes, como podría ser el caso, en sus expresiones más extremas, de algunos movimientos ecologistas.

Lo anterior plantea desafíos concretos a los países y, en primer término, a los estados latinoamericanos. Si bien es cierto que en América Latina la cultura política formal es la democracia, no lo es menos, que no son pocos los países de la región que tienen una tradición caudillista, con predominio recurrente de figuras paternales o meramente carismáticas como líderes o presidentes. Las nuevas condiciones generan el imperativo de desarrollar más plenamente y consolidar la cultura política democrática, como condición necesaria para la existencia de instituciones sólidas y la vigencia plena y permanente de un estado de derecho.

La consolidación de una economía de mercado es un problema de envergadura aún mayor que el anterior, pues a diferencia de lo que ocurre con la democracia, no es una aspiración o valor que cuente con la adhesión mayoritaria de la población. En América Latina se acepta hoy la economía de mercado por exclusión, por ausencia de otra alternativa, pero no por convicción ni porque inspire entusiasmo. Se plantea, por tanto, la interrogante, ¿cómo conseguir apoyo social y político suficiente y sostenido para un proyecto de desarrollo con estas características? La percepción generalizada de que la economía de mercado tiende a producir una cierta injusticia distributiva básica, unido a la aversión al concepto del "lucro", propio tanto de la tradición marxista como católica, ha producido un grado de antagonismo instintivo hacia ella. A la reflexión anterior se suma tanto la dimensión ética de que los "pobres no pueden esperar", como la dimensión política de que los estratos sociales medios de ingresos bajos o modestos no "quieren esperar" (estos últimos con una capacidad de presión política de la cual normalmente carecen los pobres).

La globalización de la economía mundial y la creciente inserción en ella de los países latinoamericanos produce, como efecto político interno, una pérdida de soberanía y una reducción de la autonomía del Estado Nacional, a la hora de tomar decisiones políticas en materias económicas. Decisiones políticas en materia de aranceles, impuestos, tipo de cambio, tasas de interés o controles públicos de diversa naturaleza pueden resultar incompatibles con las reglas del juego de una economía abierta, si entran en contradicción con el funcionamiento de los mercados.

La observación precedente es particularmente aplicable a las políticas de salarios y de relaciones laborales en general. En una economía abierta las remuneraciones deben responder y determinarse en función de productividad y competitividad, no quedando ya margen para alianzas entre trabajadores y empresarios de sectores específicos, que en el pasado imponían un patrón de salarios y precios de los productos pertinentes al resto del país. Tampoco hay en el nuevo orden, espacio significativo para el arbitraje político en materia de remuneraciones en casos de conflicto social, ni para políticas redistributivas basadas en aumentos de los salarios nominales. Las restricciones que imponen las nuevas realidades a la acción pública en materias económicas, deben, sin embargo, conciliarse con las necesidades de lograr y mantener niveles razonables de paz social (sin lo cual no habrá estabilidad política ni crecimiento económico sostenido), lo que significa una acción persistente y eficaz en el campo social respecto de la pobreza, la igualdad de oportunidades y demás inequidades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas.

En el Chile democrático de estos últimos cuatro años hemos acuñado el concepto de crecimiento con equidad, en el marco de una democracia en constante proceso de perfeccionamiento, como respuesta conceptual y operativa, la que aspiramos a convertir en eje central de un "proyecto país" que sirva de inspiración orientadora a la acción del Estado.

Paralelamente a lo anterior, se está produciendo una creciente diversificación social que se expresa en la doble dimensión de mayor organización de la sociedad civil (sindicatos, gremios y asociaciones profesionales, juntas de vecinos, centros de padres, etc.) y de procesos de descentralización territorial con afirmación de potestades del poder local (municipios, barrios), y regional (regiones, provincias, estados). Se produce así otro fenómeno de pérdida de poder del Estado Central. Se trata en todos estos casos de conciliar la evolución

necesaria e inevitable hacia una democracia más participativa, que implica traspaso de atribuciones, capacidad decisoria y de recursos desde el Estado a la sociedad y desde el gobierno central a regiones y comunas con los requerimientos de una política nacional coherente en el marco de las exigencias del desarrollo económico y del progreso social.

En Chile se han vuelto a constituir municipios (Alcalde y Concejo Municipal) elegidos por votación popular y se ha creado la figura nueva de Gobiernos Regionales (el país se ha dividido al efecto en 13 regiones), a los que se han transferido funciones y recursos presupuestarios de magnitud considerable. Tenemos plena conciencia que en este campo enfrentamos un gigantesco desafío en materia de capacidad de gestión.

La integración a la economía mundial, a su vez, genera en los estados latinoamericanos la necesidad de elegir una de las varias opciones que actualmente se debaten. En Chile sostenemos fuertemente la tesis de una estrategia multidimensional que apoya con convicción una amplia libertad global de comercio, en tanto se propone aprovechar, simultáneamente, todas las oportunidades de acuerdo regional o bilateral que se le presentan, con la condición de que sean compatibles con las reglas del GATT y contribuyan al aumento neto del comercio y no a una mera reorientación del mismo.

En términos más específicos de gestión pública, se plantea con gran reiteración e insistencia, la necesidad de reducir el Estado, incluida con prioridad destacada la privatización de empresas públicas. A mi entender el problema no es tan simple. Si bien es cierto que, en general, en América Latina el Estado está sobredimensionado en personal y en funciones, no se trata simplemente de achicarlo en la mayor medida posible. El desafío real consiste en crear un Estado de menor tamaño, medido en empleados públicos y número de instituciones y actividades, pero al mismo tiempo más sólido, con gran capacidad técnica, superior fortaleza y mayor cohesión política, capaz de desempeñar de modo eficaz los diversos roles que la realidad contemporánea le exige. El ejercicio efectivo de autoridad, dentro de los confines de un estado de derecho; la capacidad de resolver problemas y conflictos y la capacidad de implementación de políticas y programas, vale decir, lograr que las cosas se hagan, que las decisiones se traduzcan en acción efectiva, son atributos del Estado contemporáneo en que debemos reconocernos como significativamente deficitarios.

II. ANALISIS DE LOS PROCESOS DE ADECUACION, REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

1. *Reformas encaradas en Chile*

a) Reformas Políticas

En primer término debe destacarse **el Acuerdo Constitucional de 1989** entre el régimen militar saliente y los partidos agrupados en la Concertación de Partidos por la Democracia (la oposición de la época, que ya había ganado el plebiscito de 1988, mediante el cual la ciudadanía rechazó la continuidad del régimen autoritario mas allá de 1989). Esas reformas consensuadas constituyeron el primer y fundamental paso en el proceso de construcción de consensos políticos en el país, pues permitieron a la oposición democrática reconocer la Constitución de 1980 así modificada, la que anteriormente habían rechazado por ilegítima en su origen y antidemocrática en su contenido.

De este modo, la primera gran reforma del Estado permitió disponer de reglas del juego políticas aceptadas por todos los sectores. Asimismo, se convino que reformas posteriores a la Constitución se ajustarían al procedimiento entonces acordado, lo que ha sido plenamente respetado. De ese modo, se eliminó la incertidumbre política que habría puesto en grave riesgo la estabilidad y el desarrollo del país.

La democratización de los Municipios mediante la Reforma Constitucional y legal pertinente (1991) que condujo a la elección de Alcaldes y Concejo Municipal por votación popular, proceso que legitimó a las autoridades locales, hasta entonces designadas por el Presidente de la República.

Constitución de gobiernos regionales, a partir de otra reforma constitucional y legal (1992). Los gobiernos regionales, que responden a la presión ciudadana por mayor descentralización se constituyeron en cada una de las trece regiones del país sobre la base de un Ejecutivo Regional y de un Consejo Regional. Aquel es presidido por el Intendente designado por el Presidente de la República e integrado por los Secretarios Regionales Ministeriales como colaboradores directos, también designados por el Presidente. El Consejo Regional, en cambio, está integrado por consejeros elegidos por votación popular indirecta.

Reforma del Poder Judicial. Se trata de un conjunto de proyectos de ley encaminados a modernizar la administración de justicia, hacerla más ágil y transparente, reducir el control jerárquico sin contrapeso, ejercido tradicionalmente por la Corte Suprema; perfeccionar y hacer más expeditos los recursos judiciales destinados a cautelar los derechos humanos y patrimoniales de las personas y -punto medular de la reforma- asegurar una mayor igualdad en el acceso a la justicia. Estos proyectos están actualmente en trámite en el Parlamento.

b) Reformas económicas

Consolidación del Derecho de Propiedad, particularmente a través de normas expresas contenidas en la Constitución de 1980 y mediante legislación complementaria, por ejemplo, la que estableció un recurso, denominado de protección, ante los Tribunales de Justicia al que puede recurrir cualquier persona o empresa que considere que sus derechos han sido violados.

Apertura unilateral de la economía al exterior mediante una reducción arancelaria generalizada, que redujo los aranceles a 15% durante el gobierno militar y luego a 11% en el período de la Administración Aylwin (cabe destacar que esta reducción fue aprobada por la unanimidad del Congreso Nacional). Paralelamente, se procedió a la eliminación total de barreras no arancelarias.

Autonomía del Banco Central, dispuesta expresamente en la Constitución de 1980 cuyas normas, al respecto, fueron complementadas por la Ley Orgánica de la propia Institución. Esta reforma, que en una primera etapa fue objeto de múltiples críticas, está hoy plenamente consolidada, pues cuenta con el respaldo de todos los sectores. La política monetaria y cambiaria quedó radicada en el Banco y el Ministerio de Hacienda sólo puede influir en ella por vía del diálogo técnico y la persuasión. Los Directores del Banco son designados por quórum especial (consenso amplio) del Senado, a propuesta del Presidente de la República.

En el hecho, la coordinación y la concordancia en las políticas entre el Banco y el Ministerio de Hacienda se produce porque hubo consenso político en que la mayoría del Directorio debieron ser personas de alta calificación técnica y aceptables para la oposición, pero políticamente cercanas al gobierno. De ese modo, se ha constituido una "mayoría para el trabajo mancomunado", sin pérdida de autonomía de la Institución.

Reforma previsional mediante el reemplazo del tradicional sistema de reparto, gestionado (y de hecho financiado en déficit) por el Estado, por un sistema de capitalización individual, a base de una multiplicidad de Fondos de Pensiones gestionados por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que compiten entre sí por la afiliación voluntaria de los cotizantes. El Estado, a su vez, asegura una pensión mínima, estando obligado a financiar la diferencia entre la jubilación que se obtenga en la AFP y el mínimo legal si aquélla fuese inferior al mínimo.

Al mismo tiempo, el nuevo sistema ha ido acumulando una enorme y creciente masa de ahorro que, de acuerdo a la legislación vigente, que se ha ido flexibilizando progresivamente, se invierte en diversos instrumentos financieros, incluidas acciones de empresas y, un porcentaje, aún limitado, en el exterior.

Reforma de la legislación laboral. Se distinguen nítidamente dos fases en la reforma laboral. La primera, dictada por el gobierno militar, flexibilizó al máximo el mercado laboral, facilitando los despidos, eliminando la tradicional participación del Estado en calidad de árbitro en las negociaciones salariales a través de su presencia en las llamadas comisiones tripartitas; restringiendo la negociación colectiva y, anulando en la práctica, el derecho de huelga. Esta fase fue una reacción al poder e identificación política que caracterizó a las dirigencias sindicales en el período anterior y tuvo como propósito facilitar el funcionamiento de las empresas privadas, eliminando el contrapeso sindical y la negociación política de salarios. Como es natural, esta normativa fue fieramente rechazada por los trabajadores que se negaron a reconocerle toda legitimidad.

La segunda reforma laboral (reforma de la reforma) fue implementada por el gobierno del Presidente Aylwin y tuvo por objeto fundamental lograr reglas del juego en las relaciones entre empresarios y trabajadores cuya legitimidad fuese reconocida por todos. Por ello, los proyectos de ley correspondientes fueron sometidos por el gobierno a un amplio debate con empresarios y trabajadores, cuyos dirigentes fueron también adecuadamente considerados en el posterior debate parlamentario. De este modo -aunque unos y otros hayan discrepado de determinadas normas específicas contenidas en una u otra de las leyes que, en definitiva, aprobó el Congreso- se obtuvo el pleno reconocimiento de la legitimidad de la nueva normativa y, por consiguiente, el respeto posterior a sus disposiciones.

En lo sustantivo, la reforma laboral del gobierno de Aylwin generó un mayor equilibrio en las relaciones laborales, al extender y hacer más eficaz la negociación colectiva (sin abandonar el "bipartismo", vale decir manteniendo al Estado fuera de ese proceso); al restablecer en plenitud el derecho de huelga (sin perjuicio de mantener ciertos desincentivos y costos para promover un ejercicio responsable de ese derecho); y al mejorar la protección del trabajador, elevando el costo del despido, pero conservando el principio de flexibilidad del mercado laboral, de modo de facilitar el indispensable ajuste de las empresas a las cambiantes condiciones tecnológicas, financieras y de mercado para preservar la competitividad de las empresas, y, en especial, el esfuerzo exportador.

Reforma tributaria. Durante el gobierno militar se hizo una primera reforma tributaria que redujo significativamente los impuestos a las personas, eliminó de hecho el impuesto a las utilidades de las empresas e introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) en reemplazo del tradicional impuesto a las compraventas.

La Administración Aylwin logró la aprobación de una nueva reforma tributaria, cuyo objetivo fundamental fue movilizar recursos, que permitieran al Estado cumplir su compromiso de ampliar significativamente sus programas en el campo social dado el agudo déficit de equidad existente (bautizado como "deuda social") y el deterioro en áreas específicas como educación, salud, vivienda, pensiones mínimas y diversos subsidios a los pobres.

La reforma contempló un aumento moderado de los impuestos directos reestableciendo a nivel de 15% el tributo a las utilidades de las empresas; mantuvo e incrementó en 2% la tasa del IVA, lo cual, junto a otras disposiciones de menor envergadura, permitió incrementar los ingresos fiscales de modo tal que, junto a la mayor readecuación producida por el crecimiento de la economía (6% como promedio en estos 4 años) y la menor evasión fiscal lograda por una más eficiente fiscalización técnicamente facilitada por la existencia del IVA fue posible expandir anualmente el gasto social del gobierno en rangos del 10 al 12% en términos reales, al mismo tiempo que se generaba un superávit fiscal del valor del 2 al 3% del PGB.

Cabe destacar que la aprobación de la citada reforma se logró con el voto favorable de los parlamentarios del principal partido de oposición y con la aquiescencia de los empresarios, en una muy significativa expresión de un

consenso nacional básico, que ha permitido llevar adelante políticas de Estado. Este consenso se materializó por segunda vez en 1993, al convertirse en permanentes algunos impuestos aprobados sólo con carácter transitorio en 1991, y convenirse una reducción moderada de los impuestos a las personas.

Creación de instancias de concertación social. Como la pieza clave de la política de construcción de consensos, y en consecuencia, para lograr la paz social, el gobierno de Aylwin promovió instancias anuales de diálogo en que gobierno, empresarios y trabajadores, sentados a una misma mesa, debatieron y concordaron niveles específicos de salario mínimo, pensiones mínimas y subsidio familiar, todos aprobados luego, por unanimidad, en el Parlamento.

Se optó por no crear una institucionalidad formal rígida en este campo, sino lograr, en cada oportunidad, la participación voluntaria de los actores, de modo de ir desarrollando una "cultura de la negociación y el acuerdo", que consolide un estilo de relaciones laborales compatibles con la paz social. De este modo, los conflictos se resuelven en la mesa de negociaciones en lugar de traducirse en movilización callejera y otras formas de presión abierta o encubierta de unos y otros.

Modernización del mercado de capitales, mediante ley promulgada a comienzos de marzo de este año, que flexibiliza la normativa vigente, permite la creación de nuevos instrumentos financieros, facilita la inversión y la colocación de títulos en el exterior, expande con prudencia los márgenes de inversión autorizada de los fondos de pensiones en diversos instrumentos y perfecciona la normativa en materia de regulación financiera. Se ha procurado así conciliar mayores incentivos a la inversión con el resguardo de la fe pública y el adecuado control de los conflictos de intereses.

Modernización de la banca, por medio de un proyecto de objetivos similares al anterior, en actual trámite parlamentario, que se propone además dar una solución equitativa de mercado, a un problema heredado del "crash financiero" de comienzos de los 80 que dio origen a la llamada deuda subordinada de algunos bancos privados grandes.

Extensión de la inversión privada a todos los sectores en que, al asumir la Administración Aylwin, aún estaba vedada por diversas disposiciones legales de antigua data. En este sentido, cabe destacar su acceso a inversiones en ferrocarriles, puertos, gran minería del cobre y particularmente, en infraestructura de obras públicas, mediante la nueva ley de concesiones promulgada

en 1992, que contempla la inversión privada en caminos, túneles, obras sanitarias, etc., sobre la base de concesiones de largo plazo financiada por el correspondiente pago de peaje por parte de los usuarios.

Promoción y regulación de la competencia en áreas fundamentales de la economía en diversos sectores, entre los que cabe destacar, las leyes relativas a la pesca y a las telecomunicaciones promulgadas en el curso del gobierno de Aylwin.

Creación de una nueva institucionalidad responsable de las políticas públicas del medio ambiente, mediante una ley "marco", promulgada en los últimos días del gobierno de Aylwin, que consiste en un Comité de Ministros como instancia superior de coordinación en el que participan tanto los ministros con responsabilidad en materias de alta sensibilidad ecológica (Salud, Agricultura, Minería) como los titulares de carteras responsables del desarrollo económico (Hacienda, Economía). La preside un Ministro del área política, el Secretario General de la Presidencia, como expresión de la alta prioridad asignada al tema y de la necesidad de atender equilibradamente a los problemas de la ecología y del desarrollo. El brazo técnico de la nueva institucionalidad es un servicio público descentralizado, dependiente de la Secretaría de la Presidencia. Asimismo, se contempla la creación de Comisiones Regionales del Medio Ambiente presididas por el Intendente respectivo.

Del mismo modo, como elemento de modernización del Estado, en cuanto a la necesidad de atender cabalmente nuevos temas de alta sensibilidad y trascendencia, se ha creado el **Servicio Nacional de la Mujer,** cuya directora tiene rango de Ministro de Estado, y el **Instituto Nacional de la Juventud.**

Creación de una Dirección de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior (equivalente al de Gobernación de otros países). Al mismo tiempo, se ha **reforzado la policía,** la institución de Carabineros de Chile, y se han promulgado diversas normas legales tendientes a hacer más eficaz el combate contra la delincuencia y las drogas, así como para prevenir el terrorismo. De este modo, el Estado ha procurado enfrentar con mayor eficacia un problema real, que ha sido, en años recientes, uno de los que mayor inquietud ha generado en la población.

Por otra parte, se ha avanzado en **la Modernización del Estado, en lo que respecta al proceso de toma de decisiones, a la cohesión político-programática al interior del Poder Ejecutivo y a una mayor coordinación y fluidez en**

las relaciones de aquél con el Parlamento y los partidos políticos.

Con este fin, se fortaleció el Ministerio Secretaría General de la Presidencia atribuyéndole funciones expresas de coordinación programática. Asimismo, se crearon comités interministeriales de coordinación, dividiendo el gabinete en 5 grandes áreas, a saber: Comité Político, Comité Económico, Comité de Desarrollo Productivo, Comité Social y Comité de Infraestructura. Igualmente, se estableció un proceso ordenado de elaboración y consulta para los proyectos de ley, antes de su envío al Parlamento y se crearon comisiones bipartitas sectoriales de consulta e información entre los Ministros (y sus asesores) y los parlamentarios de gobierno de las comisiones respectivas del Senado y de la Cámara de Diputados.

En definitiva, se ha establecido una red institucional de consulta, información y coordinación que ha contribuido, sin duda, a mantener la cohesión del gobierno, tanto al interior del Poder Ejecutivo, como en sus relaciones con los parlamentarios y los partidos de la coalición gobernante.

Se creó y está en plena operación desde hace algunos años un riguroso proceso de evaluación socio-económica de los proyectos de inversión pública, área encomendada al Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN), el que lo realiza de manera territorialmente descentralizada a través de consultores externos y especialistas propios. En cuanto a la aprobación de los proyectos, se fijan niveles de rentabilidad social mínimos para los mismos, los que se clasifican en orden de rentabilidad decreciente. La aprobación de MIDEPLAN es condición necesaria para la inclusión de cualquier proyecto de inversión en el Presupuesto Público. Este procedimiento evaluativo es rigurosamente respetado.

Asimismo, vale la pena consignar que mediante la creación de una **División de Estudios en la Secretaría General de la Presidencia** y a través de la consulta sistemática a analistas, en calidad de asesores externos, se ha procurado **introducir en la acción del Estado una visión estratégica** que -adaptada periódicamente a los cambios en las circunstancias- constituya una suerte de carta de navegación u hoja de ruta que sirva de marco a la acción gubernativa. De este modo, se ha tratado de superar la tendencia de los gobiernos a sumergirse en lo cotidiano, con pérdida de las perspectivas del mediano plazo.

Fortalecimiento de la coordinación y evaluación del avance de los

programas de gobierno mediante la introducción de un mecanismo denominado Metas Ministeriales, también radicado en la Secretaría General de la Presidencia, en el cual se establecen anualmente, las principales prioridades de acción de cada Ministerio, incluidas las actividades de ejecución directa, reformas administrativas internas, programa legislativo y otras. Este instrumento, que no pretende cubrir la totalidad de la acción de cada Ministerio, por lo cual se le ha dado un carácter selectivo de identificación de prioridades, se ha concebido como un mecanismo complementario al control de ejecución del Presupuesto Público, a cargo del Ministerio de Hacienda, cuya Dirección de Presupuestos participa también en el proceso de elaboración y evaluación de las Metas Ministeriales.

2. *Evaluación del carácter de las reformas*
(cobertura, irreversibilidad, legitimación, secuencia e integralidad del proceso)

La enumeración precedente abarca tanto reformas en materia de políticas concretas de Estado y reglas del juego políticas y económicas, como cambios institucionales y en la gestión estatal. El concepto de modernización del Estado se ha interpretado aquí en un sentido amplio, considerando las diversas dimensiones de su realidad y de su quehacer.

La evaluación del camino recorrido podría sintetizarse en los siguientes puntos:

Las reformas políticas han tenido como resultado la legitimación de la institucionalidad vigente (Constitución, relaciones laborales, gobierno local, etc.) al concitar la aceptación de todos los sectores relevantes de opinión nacional (incluidos los militares).

Por tanto, puede afirmarse que se ha consolidado el régimen democrático en el país, sin riesgo de regresión autoritaria o cuestionamiento ideológico de derecha o izquierda.

La opción por una economía de mercado abierta al exterior, con rol preponderante de la empresa privada es reconocida hoy como la única estrategia viable de desarrollo para el país. El compromiso del gobierno de Aylwin, por propia convicción, con dicha estrategia (confirmado por el recién asumido gobierno del Presidente Frei), otorga a dicha opción económica la legitimidad

política y social de la que inicialmente carecía al producirse la transición a la democracia, por haber sido impuesta por el régimen autoritario.

La posibilidad de sostener en el tiempo las actuales políticas económicas está, a juicio de quien escribe, sujeta a la capacidad del país de seguir conciliando los requisitos de una política de crecimiento que ponga énfasis en las exportaciones (equilibrios macroeconómicos, estímulo a la competitividad, incentivos a la inversión, reglas económicas estables), con las exigencias de un compromiso efectivo con la equidad social (superación de la pobreza, igualdad de oportunidades, distribución razonable de los beneficios del progreso entre todos los sectores). Esto lo hemos bautizado en Chile como crecimiento con equidad. Creemos que se trata de una condición imperativa para asegurar estabilidad política, dinamismo económico y paz social y a su vez un desafío permanente, pues aunque se ha demostrado que dicha compatibilidad es posible, su existencia no está asegurada en el tiempo. En efecto, su perdurabilidad queda sujeta tanto a prueba de eficacia en lo económico y social, como a una percepción y evaluación popular sostenidamente positiva.

En lo que respecta a la Modernización del Estado se han logrado avances parciales, aunque significativos, en los instrumentos de política económica y social que requieren ser constantemente evaluados y complementados.

En materia de Gestión del Estado, también son importantes, pero ciertamente parciales e insuficientes, los avances hasta ahora logrados, que deben entenderse sujetos a revisión y pendientes de consolidación y ampliación, requiriéndose al mismo tiempo, que tales esfuerzos se extiendan a áreas y sectores aún no abordados.

III. SIGNIFICADO DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO

1. *En relación a la consolidación de la democracia*

La experiencia chilena, caracterizada por un proceso histórico peculiar cuya evolución sólo puede explicarse en el contexto de su propia realidad, sugiere de todos modos, un conjunto de reflexiones que parecen pertinentes al análisis de procesos de consolidación democrática y modernización de países

en desarrollo que, en definitiva, enfrentan desafíos similares en los campos político, económico, social, cultural y de gestión pública.

Al respecto, quisiera destacar los siguientes aspectos de particular relevancia:

Independientemente de las particularidades de su historia las naciones latinoamericanas enfrentan hoy el idéntico desafío de consolidar la democracia, lograr crecimiento económico y asegurar la paz social. Se trata de tres elementos indisolublemente vinculados y estrechamente interdependientes. Sin estabilidad política que elimine la incertidumbre no habrá crecimiento, porque no se logra un nivel suficiente y sostenido de inversión. Por su parte, los recursos generados por el crecimiento son indispensables para llevar adelante, con responsabilidad, políticas sociales eficaces, encaminadas a superar la pobreza, lograr igualdad de oportunidades y difundir el progreso entre todos los sectores de la población lo que -en democracia- es condición necesaria para la paz social. Por fin, sin paz social (que no significa inexistencia de conflictos) no habrá estabilidad política (que tampoco debe entenderse como ausencia de competencia y confrontación gobierno-oposición) y a falta de ésta, no se producirá el proceso de inversión e innovación empresarial requerido por el crecimiento.

En el logro simultáneo de estos tres factores (estabilidad política, crecimiento económico y paz social) radica el gran desafío contemporáneo para la gobernabilidad de los países latinoamericanos (y de los de otros continentes que han establecido o avanzan hacia regímenes políticos pluralistas).

"El punto crucial está en dar al objetivo de justicia social igual jerarquía e igual urgencia que al desarrollo en cuanto crecimiento económico. Vale la pena recordar que en el pasado los movimientos distributivistas desestimaban olímpicamente el crecimiento, pero que, por otro lado, los movimientos neoliberales han rechazado incluso el concepto mismo de justicia distributiva.

Creo firmemente que formular el crecimiento económico y la equidad social como objetivos simultáneos, y lograr que así lo perciba la mayoría ciudadana, es indispensable para que exista una "coalición societal" de apoyo a la estrategia de desarrollo que asegure la gobernabilidad en el mediano plazo. Creo que lo que hemos hecho en Chile -que ha incluido reforma tributaria, reforma laboral, acuerdos salariales con aumento reiterado de los ingresos mínimos, etc.- ha sido decisivo para mantener al cabo de cuatro años de

gobierno un porcentaje sorprendente de 60% o más de adhesión popular.

Al margen del caso chileno, la existencia de una coalición societal como condición de gobernabilidad nos permite, a su vez, cumplir con otro requisito, cual es la existencia de una mayoría política capaz de gobernar, de tomar decisiones y de, efectivamente llevarlas a cabo. Sólo una mayoría política con apoyo societal suficiente permite, por un lado, evitar el populismo que ha plagado a América Latina durante tantas décadas y, por otro, evitar las tentaciones autoritarias que surgen si no se percibe progreso y mayor justicia a través del tiempo, facilitando así la aparición de caudillos de diverso corte.

Lo que estoy afirmando es que crecimiento y equidad social son compatibles; aún más, que se necesitan recíprocamente en el mediano plazo, como condición de gobernabilidad. Eso no significa que no constituya un desafío de considerable magnitud lograr que esa compatibilidad sea real, y en los ejemplos que he presentado respecto de Chile, eso se ilustra fácilmente. ¿Cuál es el nivel tributario más adecuado para allegar recursos destinados al desarrollo social y al mismo tiempo permitir un proceso fluido de ahorro e inversión? ¿Cuáles son las normas laborales que mejor combinan la flexibilidad del mercado laboral necesaria para la inserción de una economía competitiva en el mundo, que implica ajustes permanentes en la estructura productiva, con la protección suficiente al trabajador, que es el que paga los costos inmediatos de los ajustes de la estructura productiva? Concretar la compatibilidad entre crecimiento y equidad es otra condición esencial para la gobernabilidad democrática en el mediano plazo."

Una política de desarrollo en democracia que pretenda lograr estabilidad, crecimiento y paz social requiere de una institucionalidad pública y de mecanismos de relación entre el gobierno, los demás actores políticos (Parlamento, partidos y autoridades regionales cuando sea pertinente) y las organizaciones sociales relevantes que permitan hacer efectivos los conceptos de mayoría política de gobierno y de coalición societal de apoyo.

Eso significa, al menos:

a) Cohesión interna en la acción del gobierno. Los mecanismos descritos en relación a Chile procuran responder a esa necesidad.

b) Fortalecimiento y modernización del Parlamento y los partidos políticos, instituciones claves de la democracia. Al respecto, resulta esencial poner en marcha o dar máximo impulso a programas de apoyo legislativo y a iniciativas

tendientes a institucionalizar y modernizar política y técnicamente a los partidos.

c) El fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil de representatividad amplia que puedan constituirse en interlocutores válidos y responsables del gobierno y que posean la legitimidad e influencia suficientes como para lograr que sus afiliados así como su entorno social más amplio respalden los compromisos que tales organizaciones empresariales, sindicales, gremiales, profesionales o territoriales hayan asumido. La política de concertación social impulsada en estos años en Chile ha sido posible por la existencia de organizaciones sociales representativas. A su vez, esta política ha fortalecido dichas organizaciones tanto en términos de legitimidad como de capacidad sustantiva de acción e influencia.

Las políticas mejor concebidas y la más moderna institucionalidad caen en descrédito y están condenadas al fracaso, si en el Estado y en la clase política en general, se evidencian fenómenos reiterados de corrupción o si cunde la sospecha ciudadana de que así ocurre por falta de transparencia en la gestión pública. La prevención de la corrupción, así como el castigo severo a los culpables de actos dolosos constituyen otro requisito esencial de estabilidad democrática y desarrollo sostenido.

La existencia de un sistema de Administración de Justicia autónomo, honesto y eficiente, que proteja efectivamente los derechos de las personas es, al igual que el punto anterior (al cual está estrechamente vinculado), una condición esencial de estabilidad y progreso.

2. *En referencia a la productividad y competitividad*

En primer término, para que se desenvuelvan sostenidamente, con dinamismo, los procesos de inversión e innovación necesarios para acrecentar la competitividad, se requiere "estabilidad y continuidad de las políticas económicas en sus rasgos básicos (es decir, ausencia o reducción de la incertidumbre); esto a su vez se traduce en reglas del juego estables que faciliten las decisiones, especialmente de inversión de largo plazo, e implica, en definitiva, respeto por la lógica básica de funcionamiento de la empresa privada[1]".

---

[1] Ver "La gobernabilidad: un concepto multidimensional". Documento del autor presentado al Seminario "Estado, Desarrollo y Estabilidad" realizado por el Banco Interamericano de Dearrollo. Washington D.C., abril de 1993.

La estabilidad no debe ni puede entenderse como congelamiento del status quo, como ausencia de cambio. "Lo que sí significa es que debe aceptarse el principio de gradualidad del cambio político, económico y social: en aras de la continuidad se renuncia a cambios radicales y profundos del sistema político, económico y social en plazos cortos. En democracia, la consolidación del cambio de manera compatible con el funcionamiento de economías basadas en la empresa privada, requiere aceptación social y capacidad de absorción, y eso se mide en plazos largos. Los cambios pueden entenderse aceptados en un sistema democrático cuando, en la elección siguiente al momento en que un determinado régimen o administración los implementa, son ratificados por una mayoría fuerte del electorado o desaparecen de la agenda de debate público. La aceptación de la gradualidad del cambio, es decir, de un importante grado de continuidad política, económica y social, es una condición de gobernabilidad en democracia".[2]

Más allá de políticas económicas que preserven los equilibrios macroeconómicos y estimulen la inversión y las exportaciones, es función del Estado promover y resguardar la competencia en todos los mercados, además de impulsar políticas medioambientales que, sin inhibir la inversión, aseguren la sustentabilidad del desarrollo en el largo plazo.

Las leyes antes mencionadas en el caso chileno (telecomunicaciones, mercado de valores, negocios bancarios, pesca, medio ambiente, etc.) tienen entre otros objetivos, promover la competencia, resguardarla de fenómenos de control monopólico, evitar el deterioro del medio ambiente o la depredación irracional de los recursos naturales.

La conciencia ecológica, en especial, ha ido adquiriendo aceleradamente una fuerza creciente, en especial entre los jóvenes. Esto plantea a la política ambiental el complejo desafío de conciliar ecología y desarrollo, preservar el medio ambiente y reducir los fenómenos de contaminación, sin elevar los costos de inversión a niveles incompatibles con las potencialidades del desarrollo.

Del mismo modo, es preciso fortalecer la capacidad reguladora del Estado particularmente en sectores en que tienden a constituirse monopolios o empresas dominantes (energía, telecomunicaciones, sector financiero, etc.) lo que cobra especial relevancia en una época en que el Estado empresario va en

---

[2] Ibid.

inevitable retroceso. Debe evitarse, sin embargo, que el énfasis en la regulación se aparte de los objetivos de promover y resguardar una competencia efectiva y transparente, para convertirse en una nueva forma de intervencionismo o control estatal de la actividad económica.

La privatización de empresas públicas se ha convertido en "sabiduría convencional" y eje central de muchas políticas de reforma económica. Hay casos en que dicho proceso puede llevarse adelante sin mayores dificultades o resistencia política, pero también los hay en que, por lo menos en determinados sectores, se convierte en un tema política y socialmente conflictivo. En tales circunstancias, los gobiernos suelen echar marcha atrás y descontinuar o postergar tales procesos.

No me parece sostenible la tesis de que toda empresa pública es, por definición, ineficiente y debe por tanto, ser privatizada. Si la privatización se plantea como problema ideológico es altamente probable que se convierta en una materia conflictiva, dada la oposición que por intereses específicos y comprensibles suelen manifestar, por ejemplo, los sindicatos de toda empresa estatal que se quiera privatizar. Asimismo, en democracia, los procesos de privatización deben ser plenamente transparentes, de modo que no haya sospecha alguna de que se esté realizando con beneficio indebido o ilícito de personas o empresas del ámbito político o privado.

Hay, sin embargo, algunas razones para sostener que las empresas estatales probablemente tendrían una presencia y participación relativas progresivamente menor en la producción nacional, de las que aquí se desea destacar las siguientes:

i) La difícil compatibilidad entre los requerimientos de inversión en programas sociales y en infraestructura como responsabilidades ineludibles y prioritarias del Estado y los recursos de inversión necesarios para la expansión de empresas públicas que se enfrentan a oportunidades y proyectos rentables.

ii) La necesidad de que en una economía abierta y competitiva las condiciones salariales se fijen en función de productividad, en mercados laborales flexibles (con adecuada protección del trabajador), lo que es difícil de lograr en las empresas públicas, en las que tales negociaciones son inevitablemente políticas y donde la inamovilidad en el empleo es una tradición muy fuerte.

iii) La presión política sobre los directorios de empresas estatales, ya sea para la contratación de personal o para emprender objetivos incompatibles con una sana gestión empresarial tales como intentar efectos redistributivos en favor de determinados sectores de población o zonas del territorio. No cabe duda que los subsidios que decida otorgar el Estado deben corresponder a una decisión explícita expresada en el presupuesto público y no oculta en la menor rentabilidad de una determinada empresa.

Un aspecto importante de la modernización del Estado, en relación al aumento de productividad, es el establecimiento de una institucionalidad pública y de mecanismos eficaces de apoyo a la pequeña empresa. Las empresas grandes se desarrollan por sí solas, sólo necesitan un marco adecuado para su desenvolvimiento. No ocurre lo mismo con las empresas de pequeña escala, urgidas de mejorar su capacidad de gestión, acceder a la innovación tecnológica, al crédito y a la capacitación del personal. El propio sector privado puede gestionar buena parte de tales programas, pero sin duda, se requiere el impulso estatal y la movilización de recursos públicos.

3. *Respecto de la obtención de equidad y sustentabilidad ambiental*

En párrafos anteriores se ha hecho ya referencia al desafío que para el desarrollo significa la aplicación de una política medio ambiental que concilie ecología y desarrollo. Para ello se requiere una institucionalidad pública, un marco legal apropiado e instrumentos eficaces de política. Entre estos últimos se cuentan los estudios de impacto ambiental y su evaluación por autoridad competente en base a criterios objetivos y transparentes, las normas y estándares de calidad ambiental, la elaboración de planes de descontaminación y programas de emergencia para hacer frente a situaciones críticas, la posibilidad de implementar mecanismos de mercado que redistribuyan la contaminación efectiva entre agentes contaminantes de acuerdo a condiciones tecnológicas y económicas, etc.

La institucionalidad pública debe extenderse a todos los sectores y regiones de cada país. Por ello, en Chile se optó por crear unidades ambientales

en los diversos ministerios, un mecanismo de coordinación interministerial y un servicio público descentralizado, en vez de establecer un Ministerio del Medio Ambiente como responsable único en la materia.

Una primera condición para alcanzar mejores niveles de equidad social es lograr alto crecimiento y baja inflación, para generar empleo y para elevar los salarios reales y de los ingresos de los trabajadores, que son los más perjudicados por el desempleo y la inflación.

Las políticas sociales debieran orientarse en medida cada vez mayor a sustituir la mera asistencialidad por programas que en Chile hemos denominado de integración al desarrollo, vale decir conducentes a la autosustentación de los sectores más desvalidos, porque la asistencia social no elimina la pobreza sino sólo evita o reduce sus manifestaciones concretas, mientras duren los programas respectivos.

De un modo más general podría señalarse que la estructura del Estado y la gestión pública moderna deben coincidir, entre otros, con el énfasis que a cada uno de ellos se quiera o pueda otorgar, los siguientes instrumentos.

a) Programas asistenciales en favor de quienes viven en indigencia o extrema pobreza, los que enfrentan el desafío de gestión de una focalización cada vez más eficiente que reduzca las "filtraciones" hacia sectores menos necesitados.

b) La educación y la capacitación a nivel básico, medio y técnico-vocacional como instrumento principal para el logro de una efectiva igualdad de oportunidades, por lo que debe ponerse énfasis, tanto en el acceso a la Educación como en su igual calidad entre comunas urbanas y rurales, ricas y pobres.

c) Las demás políticas sociales (salud, vivienda, áreas verdes, etc.) como condiciones de elevación e igualación de la calidad de vida.

d) El apoyo a la actividad económica autónoma de los pobres vía constitución de microempresas y otras formas de promoción del trabajo independiente.

e) La redistribución de activos, no en el sentido de expropiación del patrimonio, sino a través del acceso de las grandes mayorías a la propiedad. El sistema de AFP, entre otros méritos, ha convertido a millones de chilenos en tenedores de acciones de las grandes empresas privadas lo que, sin duda, tiene un efecto democratizador y estabilizador, al dar a una mayor proporción de la

población, un interés activo en que a las empresas les vaya bien, que tengan utilidad y que prosperen. Es este un instrumento que puede resultar determinante en lograr una acrecentada legitimidad social de la economía de mercado.

f) Por último, una política de equidad debe contener significativos elementos para "potenciar a los desfavorecidos". A ello contribuye el fortalecimiento de las organizaciones sociales, como la más reciente reforma laboral chilena, que ha colocado a los sindicatos en pie de mayor igualdad con sus contrapartes patronales en la negociación colectiva. Otras áreas de reforma a explorar en este contexto, incluyen la transferencia de atribuciones y capacidad de gestionar servicios sociales u otras actividades a las organizaciones vecinales o de barrio.

IV. ESTRATEGIA DE REFORMA Y MODERNIZACION: AREAS DE INTERVENCION, ITINERARIO DE CAMBIO

1. *Observaciones generales*

El desarrollo de un país es un proceso permanente de progreso, modernización y aumento de la productividad. La modernización del Estado debe, asimismo, entenderse como un proceso que persigue mayor eficacia y eficiencia, lo que requiere elevación de productividad. Dada la naturaleza del Estado, su modernización implica también mayor coherencia, mayor eficacia política y cautelar debidamente su legitimidad social. Como se ha señalado en párrafos anteriores, en el contexto del problema esencialmente político-social de la gobernabilidad, la modernización de la **gestión** del Estado constituye una dimensión técnica y de relación entre lo político y lo técnico de ese vasto tema.

La modernización de la gestión del Estado debe plantearse en función y a partir de sus diversos roles e incluirlos a todos con las prioridades, secuencias y especificidades que sea necesario precisar. Para los efectos de este análisis se pueden clasificar como sigue:

a) **Funciones tradicionales:** orden público y seguridad ciudadana, justicia, relaciones exteriores, y defensa.

b) **Responsabilidad por el funcionamiento eficaz y perfeccionamiento de las instituciones y relaciones políticas.** Esta es una responsabilidad que compromete a la sociedad toda, pero en la que corresponde un rol vital al

Estado.

c) **Marco para el crecimiento y el desarrollo de la actividad productiva del sector privado.**

i) **Función macroeconómica,** vale decir responsabilidad por la política económica.

ii) **Apoyo al sector privado** en lo que estime necesario en cada período concreto: PYME, innovación tecnológica, capacitación, educación, promoción de exportaciones y conquista de mercados, etc.

iii) **Regulación.** Un Estado que abandona en gran medida su rol empresarial pasado, ve incrementada su responsabilidad reguladora. Se trata de promover y preservar la competencia, asegurar transparencia de los mercados, y procurar la defensa de los derechos de consumidores y usuarios, todo ello sin convertir la regulación en una nueva forma de dirigismo o intervencionismo estatal que restrinja las libertades y entre en contradicción con las "reglas de funcionamiento" normales de la actividad económica privada.

iv) **Política de empresas públicas.** Como se ha señalado, el problema de las empresas estatales no es que sean intrínsecamente más ineficientes que las empresas privadas. La modernización del Estado en esta materia no debe enfocarse de modo ideológico (no privatizar por principio ni oponerse a toda privatización por doctrina) ni desde la perspectiva dogmática de una supuesta superioridad de la gestión privada. Sí es necesario tener en cuenta y evaluar debidamente, en cada caso, algunas condiciones adversas que suelen enfrentar las empresas públicas, a las que se ha hecho referencia en un párrafo anterior de este documento.

d) **Políticas sociales, inversión social y prestación de servicios sociales.** Es esta la función clave del Estado moderno en el contexto de un proceso de crecimiento con equidad, en que el sector privado es el principal motor del crecimiento, en tanto que corresponde al Estado ser el impulsor y garante de la equidad social (superación de pobreza, igualdad de oportunidades, etc.).

e) **Políticas públicas y programas de acción en áreas en que se expresa una voluntad colectiva y la consiguiente decisión política de iniciativa permanente del Estado.** Es el caso del medio ambiente, la juventud, los problemas de la mujer y la familia, etc.

Conclusión. La enumeración anterior permite concluir que el Estado moderno será distinto pero no menos trascendente que el Estado en períodos anteriores del desarrollo latinoamericano. Podrá ser más pequeño en tamaño, pero tendrá que fortalecerse en capacidad política y técnica, ser más ágil y flexible, y menos burocrático.

Por otra parte, la modernización de la gestión del Estado es también, en su dimensión técnica, una tarea multidimensional a la que concurren variados factores. Si bien tales dimensiones están todas estrechamente vinculadas entre sí, es conveniente separarlas para fines de análisis y para atender a necesidades de prioridad y secuencia. Cabe distinguir, al respecto:

a) **Instituciones y relaciones políticas.**

b) **Recursos humanos:** personal de la administración pública.

c) **Gestión pública:** administración, funciones de "gerencia", procedimientos administrativos, eficacia operativa, implementación: hacer las cosas y hacerlas bien.

d) **Roles del Estado:** prestación de servicios, formulación de políticas públicas, empresario, regulador.

e) **Estructura del sector público:** atribuciones, funciones y responsabilidades de ministerios y servicios públicos; coordinación, coherencia y cohesión en la acción pública.

f) **Proceso de toma de decisiones,** con debida atención a sus dimensiones técnica y política, a la necesidad de integración y coherencia entre ambas.

g) **La descentralización** como proceso cada vez más gravitante que influye en todos los aspectos anteriores, los que no pueden ya analizarse sin expresa consideración de este factor.

En el examen de estas distintas dimensiones de la gestión del Estado, cualquier propuesta de reforma debe examinarse a partir de la pregunta si se está contribuyendo al perfeccionamiento de la acción pública en relación a una o más de las capacidades esenciales que toda modernización efectiva debe fortalecer, a saber:

i) **Una mayor capacidad para el ejercicio de la autoridad en un marco democrático participativo,** vale decir, decisiones más expeditas y coherentes respaldadas por una máxima legitimidad (lo que no significa

respaldo unánime a la sustancia de la decisión sino aceptación social de los procedimientos).

ii) **Una mayor capacidad para solucionar problemas,** vale decir un perfeccionamiento técnico sustantivo.

iii) **Una mayor capacidad para resolver conflictos,** vale decir un perfeccionamiento del proceso político-social con apoyo técnico-sustantivo para generar soluciones económicamente sanas y socialmente sustentables.

iv) **Una mayor eficacia operativa,** vale decir lograr que las decisiones se implementen oportuna y fielmente.

"Ante todo hay que recordar que el Estado latinoamericano corresponde al de países en desarrollo. Por lo tanto, no cabe esperar que sea más desarrollado que el país respectivo en su conjunto. Esta es una reflexión importante, dados el juicio negativo y la crítica ácida que suelen recibir los sectores públicos de América Latina. Ello no significa que no sea esencial la tarea de modernizar esos sectores en pro de su mayor eficacia, pero también apunta a que no vamos a conseguir una mutación radical de ese Estado de la noche a la mañana, sino que su modernización va a ser parte del proceso general de modernización y desarrollo del país. Podrá acelerarse un poco, y ojalá así sea, pero nunca se apartará mucho del ritmo del progreso nacional." [3]

Por ello, la modernización de la gestión del Estado debe entenderse como un proceso continuo de múltiples tareas y desafíos que se desarrolla en base a reformas parciales y secuenciales, estructuradas a partir de la identificación de prioridades, urgencias y oportunidades.

Es un hecho que la experiencia internacional en la materia revela el casi inevitable fracaso de ambiciosos proyectos de reforma integral. Tales proyectos no dan cuenta de la limitada capacidad de absorción del cambio, existente en cualquier momento histórico concreto.

Dicha limitación obedece a factores objetivos como los siguientes, que se pueden resumir en el concepto genérico de "costos de transición".

a) La inevitable "resistencia burocrática" al cambio.

b) Las probables diferencias de juicio existentes respecto de las

---

[3] Ibid.

mejores soluciones de reemplazo a la situación o problema que se desea superar o resolver.

c) La disrupción que produce la discontinuidad asociada al cambio: la generalización de tales discontinuidades al conjunto de la administración pública suele producir quiebres graves en las indispensables rutinas formales.

d) El costo del aprendizaje, de la asimilación de las nuevas normas.

Cualquier proyecto de reforma de la gestión pública debe considerar la realidad del país al momento de intentarse su implementación. Así por ejemplo, en un país que progresa, que vive un período de expansión, consensos básicos y visión optimista del futuro, la tendencia natural es a la continuidad en todos los planos. Por el contrario, en un período de crisis, la percepción de la necesidad de cambio se generaliza e incluye, ciertamente, al aparato del Estado.

En definitiva, sólo debe hacerse lo que se es capaz de digerir en un momento dado y que, a la vez, sea claramente prioritario. Decidir al respecto, es un problema de criterio, pero también de oportunidad. "Cuando se desea emprender reformas relativamente ambiciosas, suele considerarse oportuno (y esto es parte de la sabiduría convencional) hacerlo en los períodos iniciales de cualquier administración. El primer año de gobierno es el momento preciso para hacer esfuerzos de envergadura en materia de modernización del Estado, pero para que eso se pueda hacer la continuidad del esfuerzo es esencial: las reformas que se propongan tienen que haber sido preparadas con anticipación. Si un gobierno parte de cero al entrar en funciones -lo que ha sido la regla general en América Latina, dada la tradición de discontinuidad de su gestión política y administrativa- y sólo comienza a planear lo que va a hacer al iniciar su cometido, cuando termine de elaborar su proyecto específico de modernización habrá pasado el momento político en que era viable su materialización. Un elemento básico de continuidad, por lo tanto, es la gestión pública que se prepara con anterioridad, en consulta con los que puedan ser los sucesores (sean del mismo signo político o de uno opuesto), de manera que la administración que entra pueda llevar adelante de inmediato las reformas más urgentes." [4]

[4] Ibid.

2. *Areas prioritarias de Reforma*

a) Política de personal

La primera y más fundamental de esas áreas es para mí la que tiene que ver con lo que se podría llamar genéricamente una política de personal, que aborde los problemas de remuneraciones y carrera funcionaria o servicio civil. La realidad de la administración pública en la mayor parte de los países latinoamericanos, y ciertamente en mi país, es de desajuste creciente. Frente a un sector privado que se expande con mucho dinamismo, la remuneración de los profesionales en el sector público se deteriora aceleradamente en relación con la que pueden obtener en el sector privado. En cambio, el personal administrativo habitualmente que goza de inamovilidad funcionaria y tiene cierta capacidad de presión política puede lograr, en el sector menos calificado, remuneraciones iguales o incluso mayores que sus equivalentes del sector privado. Por esta razón, las soluciones formales simples -como el concepto de escala única de remuneraciones- no funcionan. Si se establece una escala única para poder captar profesionales de alto nivel, su costo se hace inalcanzable para el Estado al pretender aplicarla por igual a todos. En cambio, si las remuneraciones se mantienen dentro de lo que es políticamente viable, estableciendo una escala que evite un conflicto abierto con el personal administrativo del Estado, será imposible captar y retener personal profesional de alto nivel.

Este es un dilema capital. La solución no es clara. Pero hay algunas pistas que podemos explorar. Habría que descartar toda fórmula que implique soluciones no transparentes, remuneraciones secretas o remuneraciones cruzadas, ya que esas fórmulas se desprestigian, producen conflictos y tormentas políticas y se hacen insostenibles. Por eso parece necesario elaborar soluciones más imaginativas.

En términos de modernización del Estado, lo que se requiere es, por un lado, captar y retener por un tiempo prudente un núcleo suficiente de personal de alto nivel y, por otro, desarrollar una cultura organizacional, una actitud del conjunto de los funcionarios públicos que se centre más en el servicio al usuario que en sus propios problemas funcionarios. Creo que es posible elevar el nivel de las remuneraciones de ingreso de los profesionales públicos, y pagarles un porcentaje adicional, no computable para fines previsionales, durante un cierto

número de años, de manera que no sea parte de una estructura salarial formal permanente.

Lo que se puede hacer es captar para el servicio público un número suficiente de los mejores egresados de las universidades por un lapso razonable. Esos jóvenes profesionales, si son realmente idóneos, van a hacer un aporte positivo si permanecen de cinco a siete años en el servicio público. Algunos de ellos ascenderán posteriormente a cargos de nivel político y se quedarán en el sector público; otros continuarán su carrera en el sector académico o en el sector privado, con buenas perspectivas dada la experiencia y status adquiridos en el servicio público.

Para estimular la actitud adecuada de los funcionarios es preciso construir sistemas de incentivos reales. La experiencia indica que en general no existen mecanismos de premio y castigo eficaces. Los sistemas de calificación habitualmente se convierten en un problema de relaciones humanas entre los jefes que califican y sus subordinados, si el jefe no los califica a todos en lista de mérito. Quizás haya que buscar una simplificación: se podría, por ejemplo, pensar que lo normal es que se sea un buen funcionario, pero no un excelente funcionario; que las calificaciones se orienten a individualizar a un número limitado de personas merecedoras de una distinción especial, cuya calificación de mérito dé derecho a ascenso, en tanto que otra minoría, mal calificada, deba abandonar el servicio en caso de reiterarse tal hecho, no rigiendo para ellos la inamovilidad, y que el grueso del personal sea considerado en la categoría de funcionario de rendimiento normal.

b) Proceso de toma de decisiones

En el proceso de toma de decisiones lo primero es disponer de información sistemática, pertinente, oportuna y confiable, y seleccionarla adecuadamente, pues el exceso de información puede ser tan nocivo como la falta de ella; la oportunidad y la pertinencia de la información son fundamentales, por lo cual es imprescindible la transmisión sistemática y rutinizada de ella desde su fuente hacia los usuarios. Lo segundo es la función de análisis. Las decisiones informadas exigen un proceso de análisis, lo que a su vez requiere de organización.

Nosotros en Chile hemos tratado de generar al interior del Poder Ejecutivo algo que es muy difícil de lograr: unidades de análisis que, a nivel de

decisión política global, integren las dimensiones política y económica y las consideraciones sociales. Se trata de intentos de análisis integrado. No son análisis hechos por políticos que asesoran a un presidente que por definición también es político. Tampoco son análisis meramente técnicos, como los que requieren los ministros de finanzas. A nivel político central es indispensable la integración de estas distintas variables a través de un proceso que las relacione recíprocamente para elaborar una síntesis político-técnica.

Y es indispensable, asimismo, que esta función de análisis mantenga adecuado equilibrio entre las consideraciones de corto y de mediano plazos.

La función de gobernar -el desempeño de roles de gobierno en el aparato del Estado- lleva casi inevitablemente al predominio de lo cotidiano y al riesgo de perder de vista la dimensión estratégica, las consecuencias de mediano plazo. La coherencia y la continuidad de la acción gubernativa pueden verse seriamente afectadas por el inmediatismo, tendencia que es preciso combatir con eficacia.

Para ilustrar el problema con nuestra experiencia chilena, en el ministerio que me correspondió desempeñar, la Secretaría General de la Presidencia, se estableció como ya se señaló en un párrafo anterior, una División de Estudios que tiene como misión específica evacuar informes periódicos que muestran las perspectivas a mediano plazo del país y de la gestión de gobierno, junto con destacar las materias de preocupación cotidiana más relevantes. Para la realización de este ejercicio se consulta a políticos, actores sociales, académicos y otros, tanto de gobierno como de oposición.

La consulta a organizaciones no gubernamentales, incluidas las académicas, resulta indispensable. Para una acción gubernativa más eficaz se necesitan insumos desde fuera del Estado en términos de lo que se podría definir como crítica independiente y autónoma, pero leal y constructiva.

Un tercer aspecto del proceso de toma de decisiones es el de la coordinación: respecto de cualquier materia es preciso consultar a todos aquellos cuyo criterio u opinión resulta necesario. Esto obliga a establecer mecanismos de relación e instancias de coordinación.

Para ilustrar lo que entiendo aquí por mecanismos de relación, cito nuevamente el ejemplo de Chile. Hemos establecido como instancias muy formales -que funcionan de manera rutinaria y estable- comisiones bipartitas en las que participan, por un lado, los ministros de Estado y sus equipos de

asesores técnicos, y por otro, las comisiones sectoriales de contraparte del Congreso y los grupos técnicos asesores de los partidos políticos que sustentan al Gobierno. Ahí se intercambia información y criterios que pueden contribuir a la eficacia de la gestión legislativa y política y, al mismo tiempo, se recogen demandas y los puntos de vista políticos de estos actores, que es vital para orientar las decisiones que el Poder Ejecutivo tiene que tomar. En segundo lugar, dentro del Ejecutivo son indispensables mecanismos de coordinación que vayan más allá del concepto del Gabinete como ente colectivo. El Gabinete, entendido como la suma de Ministros presididos por el Presidente de la República, no es un instrumento de decisión y coordinación eficaz: es demasiado numeroso. Las reuniones de Gabinete son instancias de información y de orientación del Presidente a sus colaboradores, pero no son habitualmente instancias de decisión colectiva.

En materia de coordinación ministerial, quisiera señalar que, para la gobernabilidad y la continuidad y cohesión de las políticas, **es preciso que en el seno del Poder Ejecutivo haya una alianza estrecha y una relación muy fluida de el o los ministros responsables del área política, con el o los ministros responsables del manejo de la economía.** Los ministros de hacienda o de economía han tendido históricamente a quedar aislados tanto respecto de los que presionan desde la sociedad como respecto incluso de sus propios colegas. En la experiencia chilena de estos años la cohesión producida entre el equipo político y el equipo económico del gobierno ha sido decisiva para asegurar la continuidad de las políticas.

Creo, por lo tanto, que al designar a sus colaboradores, todo Presidente deberá procurar que haya una alta probabilidad de acción mancomunada y de alianza real entre su ministro económico principal y sus ministros políticos claves. También tienen mucha importancia instancias en las que se analicen y se concuerden soluciones respecto de esa creciente proporción de los problemas que trasciende de un sector determinado. Esto resulta obvio cuando se piensa en el medio ambiente o en los problemas de los jóvenes y de las mujeres. Pero también los problemas de la agricultura, la educación o la salud tienen a menudo una naturaleza suprasectorial.

En consecuencia, para que haya cohesión en la acción del Estado se requieren mecanismos de coordinación intersectorial. Como se indicó ante-

riormente en Chile hemos creado un conjunto de comités interministeriales, dividiendo el Gabinete en cinco áreas: económica, de desarrollo productivo, social, de infraestructura y política, lo que ha generado una capacidad de coordinación más amplia de las diversas materias. La participación conjunta de ministros y asesores en dichos comités asegura, a su vez, la integración de las dimensiones política y técnica de los problemas.

c) Implementación de programas y políticas

Por último, cabe considerar el problema de lograr que las cosas se hagan. En la Administración Pública de nuestros países, y entre los dirigentes políticos, se tiene a menudo la impresión de que basta dictar una ley para resolver un problema, que basta crear una institución en el papel para que un tema se dé por efectivamente abordado, o que basta con tomar una decisión y comunicarla por escrito a quien corresponda para poner fin al asunto. Todos sabemos que dista mucho de ser así, y que el momento decisivo de los programas y políticas del Estado es el de su implementación. Lo que a menudo se olvida o ignora es que el proceso de implementación de las políticas suele ser también un campo de batalla político, porque los que se sienten perjudicados por una determinada decisión pueden considerar que ese es el mejor momento para anularla por la vía de impedir que las cosas se hagan. Esto, unido a la debilidad de la Administración Pública, obliga a considerar de manera especial los problemas de implementación. Al respecto quiero simplemente señalar que la implementación tiene, obviamente, una dimensión administrativa referida a la agilización de procedimientos, la incorporación de nuevos métodos de gestión, la posible transferencia de gestión -incluso a entidades privadas-, todo lo que es parte de la modernización necesaria. Sin embargo, también debe atenderse, en la implementación de las políticas y de los programas, a los tropiezos que puede generar la resistencia política organizada de actores que buscan anular lo que en el papel está aparentemente decidido. El análisis de esta materia conduce a considerar estrategias de publicidad y de conquista de apoyo popular, así como eventuales compensaciones a los "perdedores", y diversas formas de presión y negociación.

d) Instrumento para la programación y monitoreo de la gestión de los programas públicos

En relación con este tema quisiera tan sólo reiterar y ampliar lo expresado en un párrafo anterior a propósito de la experiencia chilena. Sin perjuicio de la necesidad de perfeccionar al proceso presupuestario y los mecanismos de evaluación de proyectos públicos de inversión, quisiera sugerir que en nuestro país se ha ido consolidando un nuevo instrumento de programación y monitoreo de la gestión de los programas públicos que hemos denominado Metas Ministeriales.

Se entiende por "meta ministerial" toda actividad de prioridad significativa que un ministerio se compromete a realizar en un determinado año calendario. Tal definición abarca, por tanto, programas operativos de acción directa o contratados con terceros, proyectos de inversión, proyectos de ley a ser presentados y tramitados en el Parlamento, actos administrativos (reglamentos, instructivos, etc.), formulación e implementación de políticas en ámbitos de su competencia o negociaciones con determinados grupos o sectores.

Se trata, en consecuencia, de un instrumento diferente al Presupuesto. Al limitarse a acciones de prioridad significativa no pretende cubrir la totalidad de las actividades del ministerio que significan gasto. Incluye, en cambio, diversas acciones que pueden no requerir de gasto alguno como es el caso de las iniciativas legislativas o reglamentarias. Las metas ministeriales ponen el énfasis en objetivos cualitativos expresados en términos de resultados que no siempre se miden por el volumen del gasto.

En consecuencia, las metas ministeriales deben entenderse como un instrumento complementario del Presupuesto. Su mérito consiste en que procuran identificar las prioridades programáticas en su integralidad, reconociendo la naturaleza esencialmente política de dicho ejercicio.

Las metas ministeriales han facilitado al Gobierno la tarea de tener una visión global suficientemente pormenorizada de sus prioridades en cada sector de la Administración, conocer su avance a lo largo del año y evaluar posteriormente los resultados. Con este último fin, el Presidente de la República instruyó un proceso de evaluación formal de la acción de cada Ministerio en el mes de enero de cada año, respecto del ejercicio inmediatamente anterior, lo

que, a su vez, ha facilitado la determinación de las metas ministeriales para el período siguiente. En el mes de julio se realiza por SEGPRES una evaluación de avance de las metas del ejercicio en curso.

Es importante recordar que el objetivo principal de este mecanismo no es la fiscalización, sino disponer de una herramienta que ayude a prever y superar los obstáculos políticos, administrativos o financieros que pueda enfrentar el cumplimiento de las metas propuestas.

En el proceso de elaboración y seguimiento de las metas ministeriales, la iniciativa y coordinación central corresponde al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de su División de Coordinación Interministerial. Sin perjuicio de lo anterior las instrucciones anuales que se distribuyen a los ministerios son elaboradas en conjunto y concordadas entre los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, Hacienda y de Planificación y Cooperación, hecho solemnizado por la firma de los documentos pertinentes por los tres ministros señalados.

e) Un nuevo concepto y rol para la planificación

La planificación como tradicionalmente se le entendió ha sido superada por la evolución del mundo. Ciertamente eso es lo que ocurrió con la planificación centralizada de los países del Este. Similar ocaso ha experimentado la llamada planificación democrática que, en gran medida, fue una concepción basada en la ilusión tecnocrática de que era posible conducir un país a la "solución óptima" diseñada por los planificadores, lo que a su vez se basaba en el predominio del Estado sobre el mercado y la empresa privada en materias económicas.

El abandono de la planificación así definida no debe, sin embargo, llevar a concluir que no existe para el Estado una función legítima y necesaria que responde a la necesidad de concebir y llevar adelante lo que en lenguaje más político y más moderno podría denominarse "Proyecto de país".

Se trata, en definitiva, de generar un consenso nacional en torno a un marco orientador de largo plazo que facilite un proceso de desarrollo en que todos los actores puedan "remar" armónicamente en una misma dirección con la consiguiente mayor eficacia en los resultados. Un marco así definido no puede ser ni muy preciso ni muy detallado. Debe ser flexible, adaptable, indicativo y producto de la participación y contribución de múltiples actores.

El concepto de "planificación estratégica" parece responder adecuadamente a estos requisitos.

Surge, entonces, la pregunta de cómo crear y fortalecer esta función al interior del aparato del Estado sin pretensiones de dominación o hegemonía política ni burocrática.

En primer término cabría reconocer que la visión integrada de un "Proyecto-País" es una noción inevitable y eminentemente política que contiene una dimensión tecnocrática y reconoce componentes fundamentales surgidos de los diversos ámbitos que conforman la realidad objetiva.

A partir de este marco orientador es factible concebir la planificación estratégica en base a una descentralización funcional-sectorial de carácter técnico-político, que se integre en una síntesis global de naturaleza política.

Concretamente:

a) Crear, en los ministerios "cabezas de serie" o con funciones de coordinación sectoriales, unidades o divisiones (con carácter de servicios públicos, dotados de pequeños núcleos profesionales de alto nivel) de planificación estratégica y estudios, responsables de cumplir con esta función en su respectivo ámbito de competencia. Estas unidades alimentarían a los citados comités con material de análisis, propuestas de orientación estratégica y políticas de mediano plazo.

b) De acuerdo con lo anterior, podrían crearse unidades o divisiones de estudios y planificación estratégica, al menos respecto de las siguientes áreas de acción estatal:

i) De análisis y proyección macroeconómica.

ii) De desarrollo productivo, integrando visiones sectoriales de agricultura, minería, industria, comercio, etc.

iii) De infraestructura (obras públicas, transporte, energía).

iv) De desarrollo Social (educación, vivienda, salud, pobreza, familia, jóvenes, problemas de la mujer, etc.) quizás integrando en ella la dimensión regional-local.

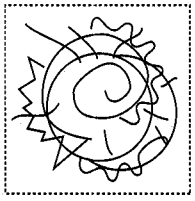
v) De política exterior, integrando las dimensiones política y económica de las relaciones internacionales.

La integración global en una visión de conjunto podría encomendarse a un ministerio político coordinador, por ejemplo, Ministerio Secretaría General

de la Presidencia en el caso chileno, porque el producto resultante tiene el carácter fundamentalmente político de constituir una imagen del futuro o visión del Proyecto-país que pudiere servir de marco común a todos los actores relevantes de la realidad nacional.

Para terminar quisiera tan sólo reiterar que la modernización del Estado se inserta de lleno en el proceso político de cada país. La construcción de consensos políticos básicos, la existencia de una mayoría política de gobierno, un apoyo social suficiente a los procesos de perfeccionamiento institucional democrático, crecimiento económico y progreso social equitativo, son condiciones copulativas para la estabilidad y el desarrollo.

Nuestros países enfrentan, pues, un desafío gigantesco y deben abordar tareas de proporciones también ciclópeas. La modernización de la gestión del Estado es una de esas inmensas tareas prioritarias. Su éxito está condicionado a la existencia de condiciones suficientemente favorables en los diversos planos, antes enunciados; a su vez, acometerla con decisión y persistencia es condición necesaria para lograr avances duraderos en los campos político, económico y social.



Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Bolivia

Gustavo Fernández Saavedra

Gustavo Fernández Saavedra ha sido Ministro de la Presidencia del anterior Gobierno de Bolivia.

CONTENIDO

I. DIAGNOSTICO: LA ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES
   1. Introducción
   2. Tendencias estructurales del desarrollo de Bolivia
   3. Los ciclos del Estado Republicano en Bolivia
   4. La transformación del sistema internacional
   5. Economía de mercado
   6. La revolución democrática
II. ANALISIS DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN CURSO
   1. Bolivia a principios de la década de los ochenta
   2. La reforma del sistema económico
   3. La reforma del sistema político
III. REFORMA Y OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO: ESTRATEGIA DE UN PROCESO DE REFORMA

I. DIAGNOSTICO: LA ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES

1. *Introducción*

Philippe Ardant subraya que el Estado es hoy la forma normal de organización de las sociedades políticas, pero recuerda que no todas las sociedades humanas forman un Estado, ya que, en el análisis clásico, se considera que una comunidad debe reunir tres elementos para recibir ese apelativo: un poder normativo, que se ejerce sobre una población, organizada en un determinado territorio.[1] No existe Estado sin población, sin territorio y sin capacidad de dictar normas aplicables a esa población y a ese territorio.

Entre las varias acepciones que tiene es útil subrayar que, por sobre todo, el Estado es el poder central en oposición a las colectividades locales; que es una sociedad política organizada y que evoca los poderes públicos en su conjunto y designa a los gobernantes diferenciándolos de los gobernados.

Luciano Tomassini [2] recuerda que hubo un tiempo en que se consideró al Estado como autónomo de la sociedad civil y de su cultura política. Se le atribuía un carácter abstracto y no histórico. Luego vinieron las visiones que

---

[1] Philippe Ardant. Institutions politiques et droit constitutionnel, París. 1991.

[2] Luciano Tomassini. "Estado, gobernabilidad y desarrollo". Banco Interamericano de Desarrollo, *Serie de Monografías*, No. 9, Washington, 1993.

"comparten una interpretación del Estado centrada en la sociedad, según la cual el primero es una función del contexto social en el que opera". En verdad, la organización del Estado debe corresponder a las características de la sociedad y a las necesidades de su desarrollo. Adecuarse a su base cultural, a su realidad social y económica. La organización del Estado debe ser dinámica, ya que la sociedad lo es. Pero no ha ocurrido así en la práctica, particularmente en América Latina, ya que el Estado, por lo menos en sus manifestaciones institucionales formales, se ha organizado como expresión de un ideal, de un paradigma, frecuentemente limitado a sus expresiones jurídicas.

En otras palabras, no existe un Estado inmutable, una sola forma de organización política de la sociedad. Conservando los elementos sustantivos que se han mencionado, la sociedad adecúa a los objetivos, la acción y la propia organización del Estado a las condiciones que resultan de su tiempo histórico. Pero eso no ocurre todos los días. Acompaña generalmente las transformaciones del sistema tecnológico, económico y político. Por eso es indispensable revisar brevemente la naturaleza de los cambios en la estructura económica y social interna y las alteraciones del sistema económico y político internacional.

2. *Tendencias estructurales del desarrollo de Bolivia*

El examen de las mutaciones producidas en la estructura de la sociedad boliviana, a lo largo de estos años, es indispensable para terminar de diseñar el contexto en el que tiene lugar -o debería tener lugar- la reforma del Estado en mi país.

A primera vista, sobresalen las siguientes:

- El cambio de la estructura productiva.
- El cambio demográfico.
- El cambio en el sistema político.

El cambio de la estructura productiva

Bolivia fue un país minero. Se sustentó primero en la exportación de plata y, más tarde, a principios de siglo, en la venta de estaño. Los diversos intentos de diversificación de la producción nacional no tuvieron éxito, hasta que sobrevino el colapso del mercado internacional y de los precios del estaño, en los primeros años de la década del ochenta. Las exportaciones cayeron de

cerca de mil millones de dólares anuales a menos de cuatrocientos cincuenta y, por primera vez en la historia republicana, el gas natural, un producto no mineral, encabezó las exportaciones del país. A partir de entonces, se modificó, irreversiblemente, la estructura productiva del país, ya que comenzó a crecer la producción y exportación de productos no tradicionales, particularmente granos y maderas de las regiones orientales del país.

Cayeron los precios del estaño y de otros minerales tradicionales, sin que se avizoren posibilidades de recuperación, por lo menos en los niveles que se conocieron antes. Ocurrió lo mismo con los precios del gas. Sin embargo la firma del contrato para abastecer gas natural al mercado de San Pablo y otras ciudades del Brasil, ha repercutido inmediatamente en el aumento de las inversiones en la exploración y desarrollo de campos de hidrocarburos, con muy buenos y prometedores resultados. Continúa la expansión de la frontera agrícola de soya, trigo y otros granos en la región de Santa Cruz, al punto que se han cuadruplicado las extensiones de estos cultivos en menos de tres años y las perspectivas son excelentes, según todos los informes.

En el transcurso de unos pocos años, menos de una década, la estructura productiva y exportadora nacional dejó de ser andina y minera, para convertirse crecientemente en tropical, petrolera y agrícola. Inclusive una buena parte de las expectativas de desarrollo futuro del sector minero se fincan en las posibilidades de los yacimientos mineros del llamado precámbrico, en las regiones orientales del país. Pero, así como cambió el perfil productivo del país, también concluyó el ciclo del monopolio estatal de las exportaciones. Las ventas del sector privado superan a las del Estado en minería y las colocaciones internacionales de granos son responsabilidad e iniciativa de los propios empresarios agrícolas.

Cambio en la estructura demográfica

El Censo General de 1992 ha puesto en evidencia cambios tectónicos en la estructura demográfica, social y económica del país, cuya existencia aunque intuida no había sido adecuadamente cuantificada. La imagen tradicional de Bolivia fue siempre la de un país andino, de abrumadora mayoría indígena y campesina, que vivía de la exportación de estaño y que giraba en torno a la capital del altiplano. Esa imagen ya no corresponde a la realidad. Por lo menos, ya no refleja la totalidad de la verdad.

Del conjunto de las mutaciones demográficas que están transformando el país, mencionaré tres: i) la migración del campo a la ciudad; ii) los flujos del altiplano al trópico, y iii) la constitución de un eje central de desarrollo.

Migración del campo a la ciudad

Hay una tendencia definida de migración del campo a la ciudad. En 1950, tres cuartas partes (74%) de la población nacional vivía en las zonas rurales y apenas el 26% tenía asentamiento urbano. En 1976, la población rural representaba el 58% del total nacional. En 1992, por primera vez, la población urbana, superior al 58% del total, es mayor que la de los habitantes que todavía moran en el campo, que llegan al 42%. Este proceso de urbanización fue más rápido y profundo de lo que se pensaba. Antes del censo se estimaba que la relación era del 52 al 48%.

Pese a que no han faltado opiniones mostrando preocupación por este fenómeno, habrá que subrayar que el proceso de urbanización descrito corresponde a la tendencia de modernización de la sociedad boliviana y la estimula. Es notorio que mejora sustantivamente los índices generales de calidad de vida, en comparación con las zonas rurales; que reduce sustantivamente el costo de los servicios sociales, de educación, saneamiento ambiental y salud y que promueve la formación del mercado de consumo y de la oferta de mano de obra. El lado negativo de ese proceso de urbanización, común a todos los países del mundo, es el incremento de las tasas de delincuencia y el aumento de la sensación de urgencia para resolver los problemas del desarrollo, consecuencia de la creciente organización de las presiones sociales.

Además, las cifras del Censo de 1992, no dejan dudas al respecto. Invariablemente, las regiones de mejores índices de vivienda, alfabetización y esperanza de vida, son aquéllas de mayor ritmo de urbanización. Inclusive la afirmación que el despoblamiento del campo conducirá a una reducción de la producción agrícola, es desmentida por el dato que muestra que Santa Cruz, el Departamento de mayor grado de urbanización relativa (71%), es también el de mayor productividad agrícola del país.

Migración del altiplano al trópico

Los flujos demográficos del país se mueven hacia las regiones tropicales. En 1976 el 53% de la población urbana estaba asentada en el altiplano (La Paz,

Potosí y Oruro) y cerca del 24% en los llanos (Santa Cruz, Beni, Pando). En 1992, la brecha se ha estrechado, con índices del 44% en el altiplano y del 32% en los llanos. La población de los valles se ha mantenido relativamente estable, dentro de su mismo rango, de 22 al 24%.

El impacto de esta corriente demográfica fue particularmente notorio en Potosí y, luego, en Oruro. Once poblaciones potosinas que tenían más de dos mil habitantes cayeron por debajo del límite que permite su calificación como centros urbanos. En cambio, en estos últimos dieciseis años, surgieron diecinueve nuevos centros urbanos en Santa Cruz, dos en el trópico cochabambino y dos en el Beni. La tendencia descrita se expresa gráficamente en el destino de dos ciudades. La primera, Catavi, próxima a Siglo XX y la Mina La Salvadora, fue el centro minero más importante del país en la era republicana y su gloria sólo puede compararse a la de Potosí. Allí hizo su fortuna Patiño y allí se organizó la poderosa Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, columna vertebral de la Central Obrera Boliviana. Ahora, no es más que un campamento abandonado. En el extremo opuesto del país, a doscientos kilómetros al Norte de Santa Cruz, crece pujante la ciudad de Mineros, con más de doce mil habitantes dedicados a las actividades agrícolas, casi todos emigrantes de los centros mineros. Ese cambio está, desde luego, estrechamente relacionado al colapso de la minería del estaño y al incremento de la producción pecuaria y de granos en Santa Cruz y de la hoja de coca en Cochabamba.

Constitución del eje central de desarrollo

Hasta hace apenas unos años, el grado de desintegración interna era casi intolerable. La única vinculación económica interna efectiva era la que existía entre los centros agrícolas de los valles de Cochabamba y Chuquisaca con los distritos mineros de Potosí y Oruro. Por lo demás, cada región se desenvolvía en una economía primitiva, de autoconsumo. La sociedad boliviana, en su conjunto, estaba aislada del contacto ideológico, tecnológico y económico con el mundo exterior. Dos hechos contribuyeron a romper el estancamiento y a comenzar, trabajosamente, a cambiar esa realidad. El primero, resultado de un enorme esfuerzo interno de apertura de vías de comunicación, como el viejo camino pavimentado Cochabamba-Santa Cruz, de los años cincuenta, que abrió el horizonte tropical al desarrollo nacional. El segundo, el impacto de la revolución tecnológica, que redujo sustantivamente los costos en el sector del

transporte aéreo, de la electrónica y las comunicaciones, abriendo posibilidades de contacto que antes parecían inalcanzables.

El resultado fue la conformación de un eje central de desarrollo, construido en torno a la articulación de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en el que se concentra cerca del setenta por ciento del total de la población nacional. [3] Ese es el núcleo del progreso del país. Se ha conformado en los últimos veinte años. Está razonablemente bien intercomunicado, con carreteras pavimentadas, modernos sistemas de telecomunicaciones, servicios ferroviarios y aéreos. Los flujos de personas y bienes de esta región son los más intensos del país. El nivel de crecimiento y las condiciones de vida de esta zona son comparables a las de otros países de la región, como lo demuestran los indicadores de urbanización (74.5%) y de analfabetismo (14%) de este eje central, que ya se sitúan en el rango de los índices promedio del subcontinente y los niveles de mortalidad infantil (63 por mil), que se encuentran muy cerca del promedio regional.

El eje central vincula los tres pisos ecológicos del país y cruza el territorio de occidente a oriente. Si no existiera en su forma actual, probablemente se hubiera generado un conflicto económico y político entre el polo oriental, en expansión, y el polo andino, en declinación, posibilidad que, pese a todo, no está totalmente descartada todavía. El eje central dispone de servicios adecuados de comunicación y transporte internacional, especialmente de servicios aéreos. Lo interesante es que, reunida una cierta masa crítica, comienza a proyectarse hacia el Pacífico y al Atlántico, con exportaciones de hidrocarburos y granos, a través de los planes del Puerto de Ilo en el Perú, en la ruta al Pacífico y de la Hidrovía Paraguay-Paraná, hacia el Atlántico.

El crecimiento económico del eje central contrasta dramáticamente con la pobreza y marginalidad del antiguo polo de la minería andina. En esa zona los índices de analfabetismo, especialmente femenino, y de mortalidad infantil, son semejantes y, en casos, superiores a los de Haití. El ingreso por habitante es el más bajo del país y no existe ahorro para sustentar niveles mínimos de inversión privada. La inversión pública se canaliza mal, no es de manera alguna suficiente para promover un impulso de crecimiento y es fuente inagotable de corrupción. El resultado es la migración, que comienza por los sectores de mejor formación y aptitud y que ya ha alcanzado a los núcleos

[3] 4.327.938 habitantes sobre un total de 6.344.396.

rurales. Es un auténtico círculo vicioso, cuyas consecuencias no se pueden tomar a la ligera, como lo demuestran las explosiones sociales de Santiago del Estero y del Estado de Chiapas, en Argentina y México.

Es en el contexto de ese proceso de transformación estructural de la sociedad boliviana, que tiene que revisarse la experiencia de la primera década de estabilidad política y económica de Bolivia.

3. *Los ciclos del Estado Republicano en Bolivia*

Me atrevería a sugerir que la historia republicana boliviana -y al parecer que la latinoamericana- puede dividirse en tres ciclos, claramente diferenciados, que, a su vez, corresponden a otros tantos períodos tecnológicos, productivos e ideológicos, en escala internacional.

El primer ciclo corresponde al período de las guerras de la independencia y la fundación de los Estados Nacionales. Su origen se puede ubicar en el proceso que pusieron en marcha la Revolución Francesa y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, al oponer los ideales de libertad, igualdad y fraternidad al absolutismo monárquico. En Europa los comerciantes desalojaron del poder a los señores feudales y, en América Latina, los criollos ocuparon el lugar de los españoles. En buena medida, como es sabido, las guerras de independencia fueron parte del conflicto global que confrontaba la presión por el libre comercio, que respondía al interés inmediato de la Gran Bretaña, con el régimen monopólico implantado por la Corona Española. Ya desde entonces se enfrentaron proteccionismo y libre comercio.

En esta etapa se consolidaron las características esenciales de los estados nacionales en América Latina: territorio, población, forma de gobierno. Las Repúblicas nacientes se confrontaron unas con otras, hasta definir sus límites territoriales. Se creó y organizó la administración estatal. Caudillos bárbaros y caudillos letrados lucharon incansablemente por el poder político, los unos tratando de afirmar formas autoritarias de gobierno y los segundos procurando subordinar el poder militar al poder civil. En Bolivia, esta etapa duró hasta la Guerra del Pacífico, en 1879, y la Guerra Federal de 1900, cuando declinó el ciclo de la plata y el centro de gobierno se movió de Sucre a La Paz. Fue la fase de la organización del Estado, cuando, como decía Melgarejo, el Gobierno iba a la grupa de su caballo.

El segundo ciclo se desarrolló al alero de la ideología liberal, de libre comercio, del Estado gendarme y del "dejar hacer y dejar pasar". Como lo recuerda Fredrick B. Pike "fue una teoría divorciada de la práctica".[4] En efecto, la proclamada revolución liberal se aplicó exclusivamente a los grupos dominantes. Mientras se exaltaban los valores de la libertad individual, la gran mayoría de la población vivía en la más degradante de las servidumbres. Durante este período América Latina se insertó en las corrientes de comercio internacional, como abastecedora de materias primas y como importadora de manufacturas y bienes de capital, en condición dependiente y desigual. En la misma época se construyeron los ferrocarriles y la infraestructura de comunicaciones necesaria para los nuevos flujos de comercio exterior.

Los liberales bolivianos de principios de siglo estaban sinceramente convencidos que los indígenas eran seres inferiores y que debían ser progresivamente eliminados o reemplazados por inmigrantes europeos. En consecuencia, completaron el despojo de las tierras de comunidad indígena y ampliaron el sistema del latifundio agrícola y del vasallaje de los pueblos originarios. En su apogeo, las exportaciones de estaño llegaron a cerca de treinta y dos mil toneladas el año 1927 y representaron más del 22% del total del mercado mundial. Se construyó la red ferroviaria del país, que unió los centros mineros con las costas del Pacífico. El eje del desarrollo nacional giró en torno a La Paz, Oruro y Potosí y sus fuentes de abastecimiento de productos agrícolas en los valles de Cochabamba y Chuquisaca. La alianza de la plutocracia exportadora y de la oligarquía terrateniente garantizó la notable estabilidad del poder político y económico de este ciclo, que se puede ejemplificar en el hecho que, durante este período, rigió en Bolivia una sola Constitución. Fue la época de la organización institucional básica y del Estado gendarme.

A principios de la década de los años treinta, la profunda recesión económica de los países industrializados, que habría de ser conocida como la Gran Depresión, provocó una contracción de la actividad productiva como no se había visto hasta entonces, con índices masivos de inflación, desocupación y una gravísima crisis social y política. Los gobiernos recurrieron a medidas para proteger la producción doméstica, que terminaron por empeorar la situación. Por la misma época, se introdujeron cambios tecnológicos sustanti-

[4] Fredrick B. Pike. The United States and the Andean Republics, Harvard University Press, 1977.

vos en la estructura industrial, que facilitaron la producción en masa de nuevos bienes de consumo duradero, especialmente en los sectores automotor, eléctrico y de bienes del hogar.

De esa forma, el colapso del viejo sistema y la introducción de nuevas tecnologías confluyeron para determinar la intervención masiva del Estado, tanto para controlar la crisis social y política como para planificar el desarrollo económico. Con la bandera de la subordinación del interés individual al interés colectivo, en abierto rechazo a la experiencia del capitalismo salvaje, se abrieron paso en algunos países de occidente las propuestas ideológicas y programáticas del keynesianismo y, en otros, las del fascismo y del comunismo. En opinión de Drucker "los países totalitarios y las democracias eran total antítesis, en términos de las libertades políticas, intelectuales y religiosas. Pero, en términos de la teoría subyacente de gobierno, esos sistemas diferían más en el grado que en la naturaleza. Las democracias diferían en *cómo* hacer las cosas, pero se diferenciaban mucho menos respecto de *qué* cosas debían hacerse. Todos ellos veían al gobierno como el Señor de la sociedad y el Señor de la economía". [5]

En América Latina, la depresión provocó la caída de precios de las materias primas y desencadenó una gigantesca quiebra financiera y económica, que se sumó a la vasta agitación campesina que hacía tambalear el régimen de la servidumbre rural. La situación de América Latina, en aquel momento, se caracterizaba por la escasez de capital; estructuras agrarias atrasadas; débil demanda externa; mercado interno estrecho; atraso tecnológico y profundas dicotomías sociales.

Simultáneamente, la influencia de las nuevas corrientes de pensamiento colectivista y autoritario indujeron la organización de nuevos movimientos políticos en América Latina, tales como el peronismo en la Argentina, el trabalhismo en el Brasil, el movimientismo en Bolivia, el aprismo en el Perú, para citar los más próximos. Estos partidos se propusieron la industrialización y modernización de la economía y, en los países con fuerte presencia indígena, la reforma agraria, para ampliar el mercado interno y asegurar mano de obra al sector industrial. Desde luego reivindicaron el papel rector del Estado para alcanzar esos objetivos, especialmente en el control directo de los sectores estratégicos.

---

[5] Peter F. Drucker, "Post-capitalism society", *Harper Business*, N.Y., 1993, p. 130.

En Bolivia, el proceso comenzó con la Guerra del Chaco y culminó en la Revolución Nacional, el 9 de abril de 1952. Producto de esta fase de la historia boliviana son la autonomía universitaria, la declaración del dominio originario del Estado sobre los bienes naturales susceptibles de aprovechamiento económico, la reforma agraria, la nacionalización de minas, el voto universal. Se inició también, es bueno recordarlo, la vinculación física del oriente con el resto del país, con las obras del camino Cochabamba-Santa Cruz y el ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz.

4. *La transformación del sistema internacional*

Desde fines de los años 70 fueron claras, en el mundo, las señales de un fin de época y del comienzo de otra. Se alteraron las ventajas comparativas tradicionales; se cambió la naturaleza de la división internacional del trabajo y se creó la economía transnacional. Se modificó la composición de la demanda y la producción mundial y, en consecuencia, se hizo explícita la exigencia de una forma de organización social que se acomode a las nuevas características de la estructura productiva.

Me referiré brevemente a esos temas en los próximos párrafos.

Hace más de cuarenta años, a principios de la década de los cincuenta, se anunciaba la era atómica. Se afirmaba entonces, como artículo de fe, que la energía del átomo cambiaría el destino de la humanidad. No fue así. En cambio, casi sin que nadie lo advirtiera al principio, la que llegó es la Revolución de la Informática, es decir la irrupción de un sistema que, a tiempo de unir la computación, la comunicación por satélite y la telefonía digital, permitía acopiar, procesar, archivar y, sobre todo, transmitir conocimiento.

Esa revolución tecnológica ha transformado el paisaje de la economía mundial de manera casi total. Tal como lo anota Drucker "los tradicionales factores de producción, tierra y trabajo, van pasando a ser cada vez más secundarios. El conocimiento ha aparecido como el factor de producción decisivo". [6] Ha creado nuevas pautas de consumo y modificado los modos de producir. El sector de servicios ha pasado a protagonizar un rol central en el proceso de desarrollo de la economía

---

[6] Peter F. Drucker, *Las nuevas realidades*, Editorial Sudamericana, 1990.

mundial y los flujos y composición del comercio mundial han cambiado de tal manera que apenas pueden compararse con las realidades precedentes.

Los precios de las materias primas han caído un 40%, en términos reales, respecto de los que se pagaban en los años 70, como consecuencia del desarrollo tecnológico que permite que el aumento de la productividad supere el crecimiento de la demanda. Ese es el caso, para mencionar uno, de la minería, agricultura y pesca, en el que la producción de los Estados Unidos le permite atender la demanda de su propio país y una buena parte de la del mundo, pese a que sólo el 3% de los estadounidenses trabajan en esos sectores.[7] El costo de la materia prima (arena) no supera el uno por ciento del costo total del producto final en el más importante producto industrial de este tiempo, el chip.

En cuanto a la disminuida importancia relativa del trabajo en el proceso de producción, Thurow apunta que para fabricar un producto en 1990, en Estados Unidos, se requiere dos quintas partes de la mano de obra que se hubiera empleado para producirlo en 1977. Por otra parte, el costo promedio de la mano de obra en los modernos productos industriales apenas fluctúa entre el 5 y 10% del costo total, porcentaje pequeño si se lo compara con la significación del componente tecnológico y de información.

Por su parte, Drucker subraya que esta nueva realidad "creará tremendos problemas para los países en desarrollo. Ya no podrán abrigar la expectativa de obtener un gran número de empleos industriales utilizando obreros de bajos salarios. El trabajo manual, no importa cuán barato sea, no podrá competir con el trabajo basado en el conocimiento, no importa cuán bien pagado esté".[8] En realidad, como es ahora sabido, las ventajas comparativas, o si se prefiere, las ventajas competitivas, se crean por el conocimiento. Son dinámicas. Dependen del hombre antes que de la naturaleza o de la historia. El conocimiento es ahora la fuente última del valor de un bien.[9]

Es más que evidente que estas circunstancias dañan severamente las condiciones de participación de los países en desarrollo en la economía internacional y los obligan a un esfuerzo gigantesco de readaptación y a una reorientación radical de sus estrategias de desarrollo.

---

[7] Drucker, *The Post-capitalist Society*, p. 72.

[8] Drucker, *op. cit.*, p. 74.

[9] Walter B. Wriston, *The Twilight of Sovereignty*, Macmillan Publishing Company, 1992.

A partir de la comprobación objetiva de la disminución de la importancia de las materias primas y de la mano de obra, Michael Porter ha propuesto la noción de las "ventajas competitivas", que se construyen sobre la habilidad para innovar y para desarrollar grupos de compañías competitivas, en determinados sectores e industrias.

De allí deriva otra conclusión. La revolución tecnológica ha modificado la antigua división internacional del trabajo. El mundo no se divide más entre los que producen materias primas y los que fabrican manufacturas, ya que, desde hace tiempo, los países industrializados son los principales productores y exportadores de productos básicos. En realidad, el mundo se divide hoy entre los países que controlan el conocimiento y la tecnología y aquellas naciones que no tienen acceso al conocimiento aplicado a la producción.

Pero hay algo más. Es la formación de una economía transnacional dominante, definida por flujos monetarios antes que por corrientes de bienes y servicios, frente a la cual las economías nacionales, inclusive las de los países más poderosos, aparecen secundarias. A esos protagonistas -economía transnacional, economías nacionales- se suman los bloques comerciales y las empresas transnacionales, para conformar el núcleo de los principales actores del sistema económico internacional. Estas recientes ventajas comparativas y la estructura de producción post-industrial, determinadas por el cambio tecnológico, plantean también nuevas exigencias respecto de la organización política de la moderna sociedad contemporánea.

En efecto, a diferencia de la época de producción en masa, en la cual la necesidad de la planificación central resultaba casi de la naturaleza misma de los hechos, en la era post-industrial, basada en la informática, la nueva exigencia de la organización social y productiva es la de flexibilidad. Flexibilidad en el movimiento de los actores económicos, en el modo de producir, en la adaptación del aparato productivo a la innovación continua. Una exigencia de ductilidad que, repito, es distinta a la que justificó, en los años treinta, la intervención masiva del Estado en la economía y en la sociedad, no sólo de América Latina, sino del mundo. Es esta flexibilidad la que conduce a acordar un mayor grado de libertad a los actores económicos, especialmente a los privados; a la reducción del rol empresarial del Estado; a la desburocratización y a la desreglamentación del sistema económico; a la descentralización administrativa y política del Estado.

En el plano político, eso quiere decir que un sistema democrático abierto y participativo es una condición necesaria para el desarrollo de los sistemas de producción y comercio contemporáneos, y que el modelo en el que el Estado asume y centraliza el control y dirección de la economía nacional ya no es funcional a los requerimientos de la estructura de producción y de servicios. Es posible aquí aplicar, sin violentar en absoluto la verdad histórica, el viejo principio del materialismo dialéctico, que señalaba que cuando las relaciones de producción (es decir, la forma como se organiza la sociedad para producir), se convertían en obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas (en otras palabras, la tecnología que se usa para producir), se creaba una situación revolucionaria, la que sólo podía resolverse con la modificación de la superestructura política e institucional.

Eso es lo que ha pasado.

En el futuro previsible, la nueva sociedad estará sustentada en la economía de mercado y tendrá forma democrática, aunque tal economía de mercado y tal forma institucional no tendrán mucha semejanza con las que ahora conocemos.

5. *Economía de mercado*

Se pueden adelantar algunas de las características de la economía del futuro inmediato. La primera, la de anticipar que será una economía de mercado, con un Estado reticente a introducir factores políticos de distorsión en el funcionamiento de la oferta y la demanda, como factores centrales en la asignación de oportunidades. El colapso de las economías planificadas -y las gravísimas debilidades estructurales que quedaron al descubierto- ha desacreditado severamente la participación directa del Estado en la organización de la actividad económica, especialmente en los países en desarrollo, por lo menos en el futuro inmediato.

Sin embargo, no será la misma economía de mercado que hemos conocido hasta ahora. Drucker tiene razón cuando señala que, en el núcleo de la economía mundial, estará la producción y distribución de conocimiento, en lugar de la producción y distribución de bienes. Es muy difícil anticipar las consecuencias que tendrá tamaño cambio en el funcionamiento de las instituciones y los mecanismos del mercado. Lo único que se puede decir es que, probablemente, serán diferentes.

Persistirán los interrogantes sobre la forma de encarar la tendencia de la economía de mercado a concentrar la riqueza y su manifiesta incapacidad para funcionar con equidad, con las inevitables consecuencias de la agitación y el descontento. La ciencia y el arte de la economía política dispondrán de nuevos instrumentos para enfrentar este problema, pero crecerá la urgencia para encontrar respuesta a la manera cómo se puede encender la chispa del desarrollo en las regiones deprimidas, sin recurrir a los mecanismos de precios o subvenciones que distorsionaron el funcionamiento del mercado, en el pasado. Además, esa economía tendrá que funcionar con restricciones que antes no existieron o no se tomaron en cuenta, relacionadas con la preservación y cuidado del medio ambiente y, más adelante, con la calidad de la vida, que se planteará cada vez con mayor fuerza.

También se puede afirmar, con cierto margen de seguridad, que el manejo de la economía será cada vez menos "nacional", inclusive para las grandes potencias.[10] La economía transnacional estará definida por flujos monetarios y de conocimiento antes que por flujos de bienes. El mercado mundial del dinero y de la información, que la revolución tecnológica ha hecho posible, consolidará su posición dominante respecto de los poderes locales y exigirá la creación de nuevas formas transnacionales de gobierno y administración. La creciente importancia de la acción de las empresas que operan a escala global, que miran el mundo como un mercado, planteará la necesidad de reglas comunes de juego y códigos de conducta, que desborden las jurisdicciones nacionales. El cuidado del medio ambiente tampoco podrá realizarse en el constante esfuerzo de concertación de soberanías jurídicas incompatibles con la globalidad planetaria del problema. En todas estas áreas -y en otras que posiblemente se agreguen en el futuro- la tarea de los encargados de la economía nacional será la de administrar las pautas establecidas transnacionalmente.

Las unidades nacionales también mostrarán sus limitaciones en el comercio de bienes, sobre todo de aquéllos con alto contenido tecnológico. Se acentuará la tendencia a formar grandes bloques regionales y el acceso a los grandes mercados emergentes de los países en desarrollo se convertirá en una

---

[10] "No existirán productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá economías nacionales, al menos tal como conocemos hoy la idea." Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones*, Editorial Vergara, 1993, p. 13.

prioridad de la acción comercial de las grandes potencias. De esa manera, la política monetaria nacional estará condicionada por la operación de las variables del mercado mundial y la política comercial nacional tendrá que acomodarse a los objetivos y a las exigencias de los bloques regionales. Tipos de cambio, tasas de interés, niveles arancelarios, para citar algunos instrumentos, dejarán de responder a las decisiones políticas internas. La noción misma de soberanía económica sufrirá profundos cambios.

Pero, aún cuando habrá una economía mundial de mercado y se reducirá sustantivamente el margen de acción de las economías nacionales, probablemente no habrá una sola economía de mercado. Lester Thurow [11] distingue entre lo que llama el capitalismo "individualista" anglosajón y el capitalismo "comunitario" japonés y alemán y dice que sus diferencias bien se podrían ejemplificar entre las que separan el fútbol americano del fútbol europeo y latinoamericano. La escuela sajona se construye a partir de valores individuales. El "yo" es el pilar del sistema de mercado. De allí en adelante se insistirá en el espíritu personal de empresa; la admisión de diferencias brutales en los niveles de salario y de ingreso; la responsabilidad personal en la capacitación; la facilidad para contratar y despedir; la maximización de las utilidades de corto plazo; las formas "hostiles" de asociación. En cambio, el capitalismo japonés y alemán se fundan en grupos y asociaciones de empresas; parten del principio de que la capacitación del hombre es una responsabilidad de la sociedad; destacan el espíritu de equipo antes que el brillo personal; afirman el presupuesto de la lealtad entre el trabajador y la empresa y, finalmente, no sólo aceptan sino subrayan la importancia de estrategias nacionales para promover el desarrollo económico y social, con el propósito de influir en el comportamiento de los factores del mercado.

Como es lógico, el análisis de Thurow se detiene en el capitalismo de los países desarrollados. No incluye consideraciones sobre las expresiones del capitalismo en los países en desarrollo, que incorporan sus peculiares valores culturales y responden a sus propios estímulos económicos y su dotación de recursos. Me atrevería a recomendar el estudio cuidadoso de la experiencia del capitalismo chino continental en el Asia, y la de México en América Latina, como una primera aproximación a un trabajo que, estoy seguro, ayudará a

---

[11] Lester Thurow, *Head to Head*, William Morrow and Company, Nueva York, 1992.

descubrir muchas cosas, empezando por reconocer el valor de la economía informal en el capitalismo de los países en desarrollo.

Con toda probabilidad, el papel del Estado marcará la línea divisoria de las aguas entre las diferentes escuelas de pensamiento del capitalismo moderno. Estarán los que rechacen cualquier papel del Estado. Otros admitirán su rol en la reposición y modernización de la infraestructura de transportes y comunicaciones, como ya está ocurriendo en los principales países desarrollados. Pero el verdadero debate se centrará en el papel del Estado en una economía de mercado diferente, en el que la educación y el conocimiento desempeñarán papel protagónico. Unos, los conservadores, negarán toda posible acción estatal en este campo. Otros, que al parecer han recuperado ahora la iniciativa luego de años de postergación, recurrirán a los ejemplos de Japón y Europa para proponer el rol activo del Estado en la formulación y ejecución de las políticas económicas y, sobre todo, en la formación y entrenamiento de los recursos humanos, particularmente en el mejoramiento y ampliación de la cobertura de los servicios de educación y salud, financiados por el Estado y ejecutados por empresas privadas. Lo que sí se puede aseverar, sin posibilidades de error, es que el Estado del Futuro será distinto del que hoy conocemos.

6. *La revolución democrática*

La democracia representativa se ha convertido en el paradigma de organización institucional de los sistemas políticos nacionales, con algunas excepciones notables como la de China, al punto que analistas como Fukuyama llegan a sentenciar que "la democracia liberal constituye el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la forma final de gobierno y que eso constituye el fin de la historia". [12]

Aunque eso no sea cierto -ya que es conocida la infinita capacidad de la sociedad para ajustar sus valores políticos y su estructura institucional a los cambios en su forma de trabajar y producir- es evidente que este momento marca el fin del gran debate ideológico y conflicto político del siglo veinte, entre el liberalismo, por un lado y el autoritarismo fascista y comunista, por otro.

---

[12] Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Hamish Hamilton, London, 1992.

Pero, como no existe un paradigma aceptado de las nuevas formas de organización democrática y como los modelos democráticos del pasado no interpretan adecuadamente las exigencias contemporáneas del poder ciudadano, el debate ideológico asume formas al parecer contradictorias y paradójicas.

Mi generación se preparó para la revolución socialista y se encontró con la revolución democrática. No estaba lista para entender su potencial de transformación social. Su escepticismo era consecuencia de la estigmatización sistemática de la democracia formal, burguesa, como instrumento de los poderosos y del *status quo*, crítica que no dejaba de tener razón a la luz de la inaceptable servidumbre popular en la democracia liberal de principios de siglo. Por eso luchó por la democracia más como una grata escala en el camino de la revolución verdadera, antes que como un fin político concreto. Y descuidó, en consecuencia, el estudio objetivo de la libertad democrática como instrumento de transformación social.

Sólo recientemente comenzó a comprender que la democracia es en realidad un feroz agente subversivo, que cuestiona los fines y la estructura de la sociedad. Un agente evolucionario que desafía la estructura del poder político y que busca nuevas formas de organización social, con mecanismos más legítimos y eficientes de representación. A fines del siglo veinte, el ciudadano informado, organizado, consciente del poder de su voto y de su participación democrática, es, ciertamente, un factor de cambio tan efectivo como un guerrillero en la montaña.

Es que en la sociedad moderna, democracia quiere decir compartir el poder. Ya no basta que los partidos políticos lo asuman en representación de otros. El ciudadano quiere participación directa en la formación y en el ejercicio del poder. Cuanto más compleja es la organización de una sociedad, tanto mayor la exigencia de formas transparentes y efectivas de compartir el poder.

Los críticos al sistema de intermediación política denuncian constantemente la falta de legitimidad y representatividad de la institucionalidad democrática representativa y formal. En verdad, razón no les falta ya que es notoria la ausencia de un vínculo claro entre elector y elegido y la carencia de mecanismos efectivos de "rendición de cuentas" sobre la administración y ejercicio concreto del mandato popular. En la práctica, como se suele decir en Bolivia, el ciudadano vota pero no elige. Las cúpulas partidarias seleccionan a los candidatos y definen el curso real del proceso electoral. La necesidad de

una relación casi personal entre mandante y mandatario es mayor en la gestión de los gobiernos municipales y locales, directamente vinculada a los requerimientos inmediatos de la salud, la educación, la vivienda y la vida de la comunidad.

En un reciente artículo en Foreign Affairs, Abraham Lowenthal [13] trae el concepto de la democracia de "baja intensidad", para describir una realidad en la que la mayoría de la población todavía favorece la democracia como forma de gobierno, pero se muestra crecientemente escéptica de todas las instituciones políticas de la democracia. Los "gobiernos de América Latina -continúa- están tentados de gobernar por "encima" de los partidos, de los congresos, del Poder Judicial, de los grupos de interés y de las organizaciones de la sociedad civil. En la medida que lo hacen, instituciones débiles se socavan todavía más, la responsabilidad del funcionario se diluye, crece la apatía y el cinismo del ciudadano y la legitimidad democrática se erosiona".

Mora y Araujo define muy bien las características de ese proceso, común por lo demás a todos los países de América del Sud, cuando dice que "afecta a las demandas y expectativas de la población, al contenido de las políticas públicas y a las formas de sustento de la legitimidad", por una parte y que la fuente del cambio está "en las bases de la sociedad antes que en su dirigencia", por otra.

Al descalificar las formas tradicionales de intermediación política, el ciudadano, particularmente el de clase media, quiere actuar en la vida pública sin la atadura de una militancia política. Así, en la frase del mismo analista argentino, se pasa "de una política de militantes a una política de ciudadanos independientes". Los ciudadanos quieren que los mecanismos políticos dejen de lado la rigidez ideológica y organizativa de los aparatos partidarios clásicos, para agruparse en torno a propuestas específicas para problemas concretos. Por lo demás, esta actitud es una consecuencia lógica del derrumbe de las catedrales ideológicas, que pretendían explicaciones globales para el hombre, la naturaleza y el pensamiento.

Por eso, la opinión pública desplaza del centro del escenario político a los propios partidos. La tarea principal de los partidos políticos es identificar lo

---

[13] Abraham Lowenthal, "Latin America: Ready for Partnership?", Foreign Affairs, *America and the World*, 1993.

que quiere la opinión pública y tratar de influir en la opinión pública, en abierta competencia con los medios de comunicación social, que actúan cada vez más como un nuevo mecanismo de intermediación política.

A su vez, las instituciones de la sociedad civil multiplican su campo de acción. Iglesia, fuerzas armadas, universidades, organizaciones no gubernamentales, gremios empresariales, instituciones financieras, medios de comunicación, agrupaciones culturales, deportivas y cívicas, realizan acciones que antes estaban estrictamente reguladas o reservadas al Gobierno, en los dominios económico, informativo, cultural y social. En todas estas instituciones no tiene cabida la militancia política. Se la rechaza explícitamente.

Pero ese impulso a expandir las formas de participación y a reducir la significación de la actividad política partidaria, consecuencia de la tendencia a la fragmentación del sistema político, tropieza con las exigencias de gobernabilidad de un sistema cada vez más complejo y difícil de administrar. Por eso resalta la importancia de estudiar la manera de transformar los fines, la estructura y la praxis de los partidos políticos, de manera que logren reunir y mantener el respaldo social y político indispensable para llegar al poder y para ejecutar un Programa de Gobierno, sin afectar las fuentes de la legitimidad de su mandato.

Los instrumentos de la gobernabilidad son el diálogo y la concertación democrática. Para que tengan éxito es esencial la disposición a buscar convergencias en la mitad del camino, sobre la base de concesiones programáticas recíprocas. En realidad, este camino se hizo más expedito, como consecuencia de la caída de los muros ideológicos y del maniqueísmo que caracterizó la historia política latinoamericana. Desde luego, el margen de gobernabilidad será mayor si el Gobierno descansa en el apoyo popular directo en las urnas. Pero, aún en estos casos, no se alcanzará gobernabilidad si no se establecen formas de diálogo y cooperación con los partidos de la oposición, máxime si un presidente con mandato popular no encuentra respaldo parlamentario, como lo ha demostrado varias veces la experiencia de América Latina.

Si las presiones concurrentes y contradictorias de la legitimidad y la gobernabilidad mantienen en jaque al Estado, desde dentro, las corrientes de la globalización fuerzan cambios, desde fuera. En efecto, el proceso de transnacionalización no se detiene en la economía. También se proyecta al terreno de las instituciones políticas. Es notoria la necesidad de compartir

objetivos y acciones concretas de política exterior, por unidades regionales, particularmente en los foros internacionales. Otros temas específicos, como la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo, escapan cada vez más de la estricta competencia nacional e ingresan en la esfera de acción transnacional.

La contradicción dialéctica entre globalización y particularismo -tribalismo le llama Drucker- tiene base cultural. Se está formando una especie de "cultura mundial" que amenaza o por lo menos afecta las culturas tradicionales. Los seres humanos de este tiempo -dice J.M. Roberts- [14] "están cada vez más liberados de las diferencias climáticas por la electricidad, la medicina y el aire acondicionado. Alrededor de todo el mundo millones de ellos viven en ciudades con las mismas señales de tráfico, iluminación en las calles, policías, bancos y paradas de bus. Hay una alta probabilidad de que los mismos productos que se venden en otros países estén disponibles en sus centros comerciales. Personas que no hablan el mismo lenguaje utilizan las mismas máquinas y se benefician -o perjudican- de las ventajas o desventajas de su empleo. En todas partes del mundo el automóvil a motor ha impuesto, en mayor o menor medida, las mismas demandas para la vida urbana y la amenaza con las mismas intolerables tensiones. Las áreas rurales todavía escapan de algunas de estas bendiciones, pero las marcas de la experiencia común son claramente visibles en la suciedad, la pobreza, la aglomeración de las grandes ciudades. El Cairo, Calcuta y Río de Janeiro ofrecen espectáculos semejantes de miseria, pese a todas las importantes diferencias entre sus orígenes musulmán, hindú y cristiano".

Ante la presencia agobiante de estas manifestaciones, las comunidades más pequeñas reclaman la afirmación de su identidad cultural. Rechazan la posibilidad de que sus tradiciones y sus raíces más profundas se pierdan en la jungla impersonalizada del lenguaje de esta nueva cultura global. Temerosas del futuro, fugan a refugiarse en el pasado y reinventan el mito -mitifican sus mitos-, atribuyendo a sus formas originales de organización virtudes que no tuvieron. En América Latina estas reivindicaciones toman formas indigenistas o populistas. En Europa y otras regiones del mundo se manifiestan en las expresiones más brutales del fundamentalismo racial y religioso.

---

[14] J.M. Roberts, *History of the World*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 916.

II. ANALISIS DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN CURSO

1. *Bolivia a principios de la década de los ochenta*

A principios de la década de los años ochenta, la situación boliviana sólo podía calificarse de dramática, casi sin esperanza. En efecto, la inestabilidad política había llegado a niveles intolerables. Más de siete presidentes asumieron la Primera Magistratura entre agosto de 1979 y octubre de 1982. El ciclo populista concluía con las formas más groseras y delictivas de dictadura militar, en medio de un profundo vacío institucional y con una gravísima crisis del sistema político.

Simultáneamente, el colapso de precios del estaño y la crisis del endeudamiento externo, agudizaban en grado extremo los problemas de la administración macroeconómica nacional y provocaban desempleo, hiperinflación, caídas abismales del producto interno bruto y del producto por habitante (más del 25% acumulado en tres años), déficit del sector público, fuga de capitales, emigración. Como si todo eso fuera poco, debía agregarse la presión del narcotráfico para asumir el control de la economía y del sistema político boliviano. Resulta admirable, en la perspectiva del tiempo, que el país no se hubiera deslizado entonces en la pendiente de la guerra civil y de la desintegración del propio Estado Nacional. Este período fue, sin duda, uno de los más difíciles de la historia boliviana, apenas comparable al que siguió a la Guerra del Pacífico.

No obstante, la década de los años ochenta no fue perdida. Marcó el tiempo de la recuperación democrática, jalonada de una serie de acuerdos entre las diversas fuerzas políticas, que prueban la profundidad y solidez del sentimiento democrático nacional. Entre ellos tienen que mencionarse el nombramiento del Dr. Walter Guevara, a la cabeza de un gobierno de transición, para superar el estancamiento electoral de 1979; la designación de doña Lidia Gueiler como Presidente, luego del fallido golpe del Cnl. Natush; la decisión de convocar, en 1982, al Congreso electo en 1980 para que reconociera el triunfo electoral del Dr. Hernán Siles y resolviera la grave emergencia que siguió a la dictadura de García Meza; la renuncia del Presidente Siles a un año de su mandato, a pedido de las fuerzas políticas, para eliminar los obstáculos

que impedían encarar la crisis de la hiperinflación; el voto del MIR para elegir Presidente a Víctor Paz Estenssoro, en 1985 y la decisión del Gral. Hugo Bánzer para constituir el Pacto por la Democracia entre el MNR y ADN, que permitió poner en marcha el plan de ajuste monetario; la suscripción del Acuerdo Patriótico, en agosto de 1989, entre el MIR y ADN para crear las bases de gobernabilidad de la Presidencia de Jaime Paz Zamora; el Acuerdo de todos los partidos políticos, de Gobierno y oposición, en julio de 1992, para llevar adelante la reforma del Estado y, finalmente, el entendimiento entre el MNR, UCS y el MBL, para viabilizar la gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada, en agosto de 1993.

Kissinger solía decir que la falta de opciones aclara la mente. Eso ocurrió en Bolivia. En esa coyuntura la agenda interna de problemas tenía prioridades obvias, cuya solución se tenía que enfrentar, por encima de las naturales diferencias partidarias. En efecto, no se podría comenzar de otra manera que tratando de devolver legitimidad al sistema político, restableciendo la vigencia plena de las instituciones democráticas y asegurando un mínimo de orden en el funcionamiento del aparato del Estado. Esa fue la esencia de la gestión presidencial del Dr. Hernán Siles Suazo que, aunque tuvo éxito en la administración de la transición política de la dictadura a la democracia, no pudo encarar la profunda emergencia económica que siguió a la crisis del endeudamiento externo y la caída de precios de las materias primas. Le correspondió al Dr. Víctor Paz Estenssoro la tarea de controlar la hiperinflación y reorganizar el sistema económico, para entonces totalmente distorsionado e inoperante. Pero no se trataba solamente de aplicar un programa de estabilización monetaria, sino de cambiar la concepción misma de la estrategia económica nacional y de marcarle un rumbo diferente. Eso es lo que hizo entre 1985 y 1989, con un alto costo social. La tercera administración democrática, presidida por el Lic. Jaime Paz Zamora, afirmó la estabilidad política y económica, aplicó exitosamente políticas de estímulo al crecimiento económico y, sobre todo, puso en marcha el proceso de reforma del Estado y de modernización del sistema económico y político.

La perspectiva que sólo puede dar el tiempo, ha puesto en evidencia, más allá de toda duda, que, al término de la primera década de gestión democrática, Bolivia superó la crisis económica y concluyó la transición política del autoritarismo a la democracia, sin quedar marcada por el trauma de la violencia.

2. *La reforma del sistema económico*

Los primeros pasos de la modernización se dieron en el sistema económico, en gran medida por la fortísima presión de los organismos internacionales, que condicionaron su apoyo financiero y técnico a la aplicación de programas de ajuste estructural, que implicaban profundas reformas, pero también por el rechazo de la ciudadanía al desorden y la ineficiencia demostrados en la administración de la economía nacional por las políticas de intervención del Estado. En esencia, esos cambios se orientaron a la aplicación plena de la economía de mercado; a la reducción del papel del Estado en la gestión económica; a la asignación de un papel protagónico a la empresa privada en el proceso productivo; a la apertura externa del sistema económico y, en general, a la reforma del marco legal de los principales sectores de la economía nacional.

Ese programa económico se sustentó en los siguientes principios:

- Eliminación del déficit fiscal y búsqueda de un presupuesto equilibrado, sobre la base de la reducción del gasto público y el incremento sustantivo de las recaudaciones.
- Política monetaria rigurosa, basada en la aplicación de un tipo de cambio único, real y flexible.
- Política de precios sin controles ni subvenciones.
- Política salarial sustentada en la libre contratación y el reconocimiento de incrementos salariales sobre la base de la inflación prevista para el siguiente año económico.
- Apertura del mercado interno a las corrientes de comercio internacional.

Los principales instrumentos legales de la reforma económica, fueron los siguientes:

- La Ley SAFCO.
- La Ley de Inversiones.
- La Ley de Hidrocarburos.
- El Código de Minería.
- La Ley de Privatización.
- Código Tributario.
- La Ley de Bancos y Entidades Financieras.
- La Ley de Capitalización.

Ley SAFCO

Para mejorar la eficiencia de la gestión de gobierno era preciso comenzar por organizar y normar el funcionamiento de la administración pública.

La mejor respuesta a esta necesidad fue la aprobación de la Ley 1178 (SAFCO), o Ley de Administración y Control Gubernamentales, del 20 de julio de 1990, destinada a garantizar una administración pública eficiente mediante un sistema de administración financiera y control gubernamental.

Se trata de uno de los pasos más importantes que se han dado en el proceso de la modernización del Estado que, al garantizar un control riguroso de la administración pública, reforzará la fe del ciudadano en el manejo de la cosa pública.

Gracias a la Ley SAFCO, la administración pública deberá responder tanto por la utilización de los recursos como por los resultados que se obtengan.

Finalmente, la Ley obliga a establecer de manera inmediata los estados contables de todas las empresas del sector público no financiero y verificar con precisión, al finalizar cada jornada, los flujos de ingreso y gastos del Tesoro General de la Nación.

Las finalidades de la Ley SAFCO son:

- La administración eficaz y eficiente de los recursos para cumplir con el mandato de la función pública.
- La transferencia de la función pública mediante la producción oportuna y confiable de información relevante sobre la gestión estatal y sus resultados.
- Responsabilidad, rendición de cuentas y control sobre el ejercicio de la función pública en términos de rendimiento formal del mandato social.
- Combatir las condiciones que generan la corrupción en la función pública.

Ley de Inversiones

La Ley Nº 1182 o Ley de Inversiones, de 17 de septiembre de 1990, busca proporcionar normas estables para la inversión privada con un tratamiento igualitario para las inversiones domésticas y las extranjeras. También pretende eliminar las restricciones para la repartición de beneficios y simplificar los procedimientos que requiere el registro de las empresas inversoras extranjeras.

Esta Ley establece que las personas individuales y jurídicas nacionales y

extranjeras están capacitadas para realizar inversiones en todos los sectores y regiones del país.

A través de esta Ley se otorga a los inversionistas nacionales y/o extranjeros las siguientes garantías:

- Derecho de propiedad para las inversiones nacionales y extranjeras.
- Régimen de libertad de cambio, flujo de capitales, remisión de dividendos, intereses y regalías por transferencias de tecnología y otros conceptos mercantiles.
- Libre convertibilidad de la moneda.
- Contrato de seguros de inversión en y fuera del país.
- Libre importación y exportación de bienes y servicios.
- Libre determinación de precios.
- Libertad de contratación y determinación del salario entre partes, respetando el Régimen de Seguridad Social.
- Prohibición de cualquier clase de monopolio privado.

Se reconocen también las inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y/o extranjeros bajo la modalidad de riesgo compartido *(Joint Venture)* u otras.

El régimen tributario y arancelario aplicable a la inversión nacional y a la inversión extranjera es el mismo. La inversión, desde la aplicación de esta Ley ha tenido un comportamiento ascendente, registrando para los años 1990, 91 y 92 valores de 596, 797 y 860 millones de dólares respectivamente.

Ley de Hidrocarburos

La Ley Nº 1194, o Ley de Hidrocarburos, del 1 de noviembre de 1990, autoriza la formación de contratos "Joint Venture" entre YPFB e inversores del sector privado, para la exploración, desarrollo y expansión de áreas preferenciales para la explotación. Brinda las garantías necesarias a las compañías petroleras privadas y extranjeras para la realización de sus operaciones en todas las fases de la industria y fortalece la participación del sector privado en actividades industriales petrolíferas y servicios relativos.

El Estado Boliviano, mediante la Ley de Hidrocarburos permite una amplia participación del sector privado, nacional y/o extranjero en la prospección, explotación y comercialización de los recursos hidrocarburíferos. Esta Ley brinda

garantías (art. 27) e incentivos (art. 37) para la realización de sus operaciones en todas las fases de la industria petrolera mediante contratos (art. 7, 8, 10, 18 y 21). Las actividades petroleras, incluyendo algunas dentro de los cincuenta kilómetros del territorio nacional, son de necesidad nacional (art. 4). Por otro lado, establece tratamiento especial para la doble tributación de empresas subsidiarias y radicadas en el exterior que tengan la misma vinculación económica.

Como resultado de la vigencia de la Ley, el sector de hidrocarburos recibió una inversión extranjera de 74 millones de dólares, lo que significa el 35.6% del total de inversión ingresada al país.

Código de Minería

La Ley Nº 1743, de 11 de abril de 1991, eleva a rango de Ley de la República, el Código de Minería aprobado por Decreto Ley Nº 07148 de 7 de mayo de 1965, con supresiones, sustituciones, modificaciones e incorporaciones a su texto original, con el principal objetivo de establecer reglas para viabilizar los contratos denominados "Joint Venture" y "Leasing" entre COMIBOL y el sector privado.

Además, esta Ley regula el funcionamiento de las cooperativas y controla la inversión privada en las áreas fronterizas. Determina también que las personas individuales y colectivas extranjeras pueden adquirir o poseer concesiones mineras, excepto dentro de los 50 kms. de las fronteras internacionales; y las autoriza a suscribir toda clase de contratos de servicios y de riesgo con personas jurídicas o naturales (art. 14).

Por las modificaciones al Código de Minería, la Corporación Minera de Bolivia -COMIBOL-, está facultada para suscribir contratos de riesgo compartido con personas naturales o jurídicas, nacionales y/o extranjeras para explotar los grupos mineros nacionalizados bajo su jurisdicción y/o para explotar nuevas concesiones en forma conjunta, bajo contrato de riesgo compartido (art. 23, 24 y 197).

El sector minero captó durante la gestión de 1992 un monto de ciento doce millones de dólares que representan el 50% de la inversión extranjera captada por el país en esa gestión, la cual alcanzó la suma de doscientos cinco millones de dólares. El monto más significativo de inversión extranjera en este rubro (ciento cinco millones de dólares) fue destinado al departamento de Oruro, considerada una de las regiones económicamente deprimidas.

Ley de Privatización

La Ley 1330 o Ley de Privatización, de 24 de abril de 1992, permite la privatización de todas las empresas públicas con excepción de YPFB y COMIBOL; señala los mecanismos para la venta de las empresas y establece la necesidad de regular las actividades monopólicas. A través de esta Ley se determina que los recursos obtenidos de la privatización se destinarán en forma exclusiva a inversión social, ofreciendo una participación preferente a los trabajadores.

La Ley de Privatización confía al Poder Ejecutivo la normatividad, fiscalización y reglamentación de los procesos de privatización. El Consejo Nacional de Planificación -CONEPLAN- y el Consejo de Ministros están encargados de realizar estas tareas (art. 2, 3 y 9). La transferencia de activos, bienes, valores, acciones y derechos se efectúa mediante licitaciones públicas, subasta o puja abierta, o a través de las bolsas de valores; los empleados y trabajadores pueden participar en el proceso de privatización de las empresas o entidades en los que presten sus servicios (art. 1, 4 y 5).

Los DDSS 23179 y 23287 reglamentan los procedimientos para la privatización de las empresas competitivas.

Código Tributario

El Código Tributario, o Ley Nº 1340, de 28 de mayo de 1992, se aplicará a todos los tributos de carácter nacional, departamental o municipal y a las relaciones jurídicas emergentes. Su texto establece que solamente la ley puede crear, modificar o suprimir tributos, otorgar exenciones, condonaciones, rebajas u otros beneficios, establecer procesos jurisdiccionales, tipificar las infracciones y fijar las respectivas sanciones, además de establecer privilegios, preferencias y garantías para el cobro de las obligaciones tributarias.

A partir de esta Ley, los créditos o tributos gozan de privilegio general sobre todos los bienes del contribuyente y tendrán prelación sobre todos los demás créditos, con excepción de los salarios, los beneficios sociales y los garantizados con derecho real.

Ley de Bancos y Entidades Financieras

La Ley Nº 1488, o Ley de Bancos y Entidades Financieras, de 14 de abril de 1993, busca un funcionamiento más transparente y competitivo del Sistema

Financiero Nacional. Define con claridad los roles, responsabilidades y derechos de las instituciones financieras y de los agentes económicos. Un antecedente importante para la aprobación de la Ley, fue la implantación del mecanismo de subasta de créditos del Banco Central, con una línea multisectorial para seguir reduciendo las tasas de interés y dinamizar el sistema crediticio.

Esta Ley tiene las siguientes orientaciones:

- Se legisla la actividad de la intermediación de recursos financieros prestables, y no a los distintos tipos de entidades financieras existentes, por lo que se abre la posibilidad de que nuevas formas de intermediación, a través de nuevos tipos de entidades financieras, se incorporen al sistema.
- Se establecen reglas para todas las entidades financieras, independientemente de la forma de organización y constitución de las mismas.
- Se eliminan las barreras de acceso al sistema financiero, buscando la existencia de un mayor número de entidades financieras, bancarias y no bancarias, a fin de garantizar condiciones de competitividad y eficiencia en el sistema y la ampliación de su cobertura a nivel regional.
- Se garantiza mayor seguridad a los usuarios del sistema, a través de la consolidación de las funciones de la institución, encargada de la supervisión y control de las instituciones bancarias y no bancarias.
- No se recurre al direccionismo en las tasas de interés, y/o al establecimiento de condiciones selectivas a determinadas entidades financieras, con el propósito de favorecer a cierto grupo objetivo: buscando más bien mecanismos transparentes a fin de apoyar la implementación de políticas de fomento.
- Se introduce el concepto de multibanco, a diferencia de una banca especializada y restringida a determinadas áreas -como banca hipotecaria, de inversión, de ahorros, comercial-; se concibe un banco múltiple o multibanco. Es decir, habilitado para realizar actividades en todas las áreas.
- Se autoriza la conformación de Bancos Departamentales; con el propósito de contribuir a democratizar la intermediación financiera, pudiendo realizar dichas entidades bancarias todas las operaciones activas y pasivas realizadas por los bancos, excepto las de comercio exterior y de emisión de tarjetas de crédito, principalmente.

- Se establecen y precisan los roles del Banco Central de Bolivia y de la Superintendencia de Bancos; correspondiendo al Banco Central de Bolivia la normatividad del sistema financiero y la ejecución de las políticas monetaria, bancaria, crediticia y cambiaria así como a la Superintendencia de Bancos, la supervisión y fiscalización del sistema financiero.
- Se establecen capitales mínimos concordantes con los objetivos de democratización del capital y de garantizar seguridad para los usuarios.

La Ley de capitalización

El Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada resolvió aplicar un nuevo enfoque al proceso de privatización, cuyos elementos más destacados se pueden resumir de la siguiente forma: a) la decisión de transferir la propiedad de las principales empresas públicas, que no habían sido incluidas en los planes del anterior gobierno; b) la democratización de la propiedad de esas empresas, por el procedimiento de designar como titulares de su capital accionario a los ciudadanos mayores de 21 años; c) la asignación de un papel importante en el proceso a los Fondos de Pensiones, con la intención de fortalecer el mercado interno de valores; y d) la voluntad de atraer nuevas inversiones, por la vía de capitalizar las antiguas empresas públicas con aportes de empresarios privados, nacionales y extranjeros.

El texto de la Ley, promulgada como la Ley Nº 1544 el 21 de marzo de 1994, señala que las empresas públicas se deberán transformar, en una primera fase, en sociedades anónimas de economía mixta. Los trabajadores de estas empresas podrán suscribir acciones en las mencionadas sociedades de economía mixta, hasta el monto de sus beneficios sociales. La Ley autoriza y aprueba ese proceso de conversión. En una segunda etapa, el Poder Ejecutivo dispondrá, mediante Decreto Supremo, el incremento de capital de estas sociedades de economía mixta, mediante nuevos aportes provenientes de inversionistas privados, nacionales o extranjeros. Este incremento no podrá exceder del cincuenta por ciento del total del capital accionario de las empresas capitalizadas. Los inversionistas que participen en el incremento de capital serán seleccionados mediante licitación pública internacional.

Los inversionistas que participen en el incremento de capital y los administradores de las empresas capitalizadas, no podrán adquirir de terceros acciones de esas mismas sociedades, para evitar que superen el cincuenta por

ciento del total de las acciones en circulación. Esta limitación quedará explícita en un contrato de administración que estos inversionistas o administradores deben suscribir con la sociedad de economía mixta. Los pasivos de las sociedades de economía mixta podrán ser tansferidos, total o parcialmente, al Tesoro General de la Nación, mediante Decreto Supremo, a tiempo de producirse la capitalización. El servicio de la deuda será consignado en la Ley de Presupuesto.

Se autoriza al Poder Ejecutivo a transferir las acciones de propiedad del Estado, en las sociedades de economía mixta, que hubiesen sido capitalizadas, en beneficio de todos los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años, al 31 de diciembre de 1995. Esta transferencia está exenta de impuestos. El Poder Ejecutivo dispondrá el establecimiento de mecanismos idóneos para que los ciudadanos bolivianos, titulares de las acciones, se beneficien con la transferencia de esas acciones a Fondos de Pensiones de capitalización individual, a crearse de acuerdo a ley. El Poder Ejecutivo podrá disponer el depósito temporal de dichas acciones en organismos financieros multilaterales. Las empresas que administren fondos de pensiones serán seleccionadas mediante licitación pública internacional y serán fiscalizadas por un organismo a ser creado por Ley.

Quedan inhabilitados de participar como inversionistas en la capitalización de las empresas públicas, directamente o indirectamente, todos los funcionarios públicos de jerarquía, así como sus parientes consanguíneos hasta el segundo grado inclusive, por cuatro años desde el cese de su función pública. La limitación se extiende a la administración, consultoría y asesoría de esas empresas capitalizadas.

La Ley dispone, asimismo, que los servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte, corresponden a la jurisdicción nacional y serán normados por leyes sectoriales específicas.

3. *La reforma del sistema político*

El estímulo inicial para encarar la reforma del sistema político provino de la opinión pública y de los propios partidos, preocupados por las consecuencias que podría tener, para la consolidación de la estabilidad económica, el constante desequilibrio que resultaba de las tendencias a la fragmentación

política, la inestabilidad del electorado, el desgaste de los partidos "ideológicos" y la emergencia de corrientes neo-populistas. Pesó mucho, sobre todo, el recuerdo del impasse de 1979, que impidió la elección de un Presidente constitucional en el Congreso y que abrió el camino al golpe militar de Natush y García Meza y a la aguda inestabilidad que se vivió en ese período.

Las manifestaciones más expresivas del mecanismo de diálogo y concertación democrática, que se promovió durante esta época, son los acuerdos del 5 de febrero de 1991 y del 9 de julio de 1992. Algunos de sus rasgos son particularmente interesantes.

Destaca el hecho de la participación activa de todas las principales organizaciones del sistema político nacional, de izquierda y derecha, tradicionales y populistas, grandes y pequeñas. Después de mucho tiempo, esos partidos fueron capaces de reunirse por propia iniciativa, dentro del sistema institucional de la democracia, sin que fuera necesaria la convocatoria de instituciones como la Iglesia, que habían actuado antes para procurar entendimientos de coyuntura. La coincidencia de partidos tan diversos se explica porque se tuvo el cuidado de conducir el diálogo con la mayor amplitud posible, procurando que las opiniones de todos contribuyeran genuinamente a la formación de un consenso de ancha base sobre temas de interés nacional, proyectados más allá de los problemas de la coyuntura inmediata.

Los acuerdos, contenidos en las leyes que se enumeran a continuación, se refieren a cuatro áreas básicas: a) reforma del sistema electoral; b) reforma del sistema judicial; c) descentralización; d) reforma constitucional. Debe agregarse a esas normas, la Ley de Participación Popular, propuesta en la gestión del Lic. Sánchez de Lozada.

- Reformas a la Ley Electoral: 5 julio 1991; 15 febrero 1993; 2 abril 1993.
- Ley de Transferencia del Registro Civil a la Corte Nacional Electoral: 9 noviembre 1992.
- Ley de los Dos Tercios: 9 octubre 1992.
- Ley de Organización Judicial: 18 febrero 1993.
- Ley Orgánica del Ministerio Público: 19 febrero 1993.
- Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional: 1 abril 1993.
- Ley de Participación Popular.

La reforma del sistema electoral

La reforma del sistema electoral se encaminó primero. El sufragio universal se estableció en 1953 como parte de las transformaciones de la Revolución Nacional. Abrió las puertas a la participación política de las masas, pero no se puede decir que fuera democrático, ya que su verdadero propósito era el de consolidar el modelo político del partido único. En 1978 se instituyó la papeleta multicolor y multisigno, para facilitar la presencia de todos los partidos políticos en la mesa de votación. Sin embargo, el sistema conservaba muchos de los vicios originales, ya que eran numerosas las posibilidades de manipulación y fraude por parte de las autoridades que administraran el sistema. Se denunciaron irregularidades en los procesos electorales de 1980, 1985 y 1989, sobre todo en la utilización de documentos para la inscripción de ciudadanos y en la anulación sistemática del escrutinio de las mesas electorales en la Corte Nacional.

Las reformas a la Ley Electoral, contenidas en las leyes de 5 de julio de 1991, 15 de febrero y 2 de abril de 1993, procuraron resolver algunos problemas básicos: la composición de las Cortes; la confiabilidad de los mecanismos de registro de los votantes; la valorización del escrutinio en mesa y la representación de las minorías.

La decisión de elegir a los Vocales de la Corte Nacional Electoral por los dos tercios de votos del Congreso Nacional fue, sin duda, la más importante de las reformas y la de mayor trascendencia. Con este acto se liberó al sistema electoral de su dependencia del Poder Ejecutivo y de los partidos de gobierno y se garantizó la efectiva transparencia e imparcialidad del proceso electoral. Es también prueba de la madurez de los dirigentes políticos del país, particularmente de aquéllos que renunciaron a una "ventaja" electoral, incorporada a las tradiciones políticas nacionales.

También se resolvió transferir el Registro Civil a la Corte Nacional Electoral y modificar la composición del Directorio del Registro Unico Nacional para asegurar su control por la propia Corte Electoral. De esta forma se eliminaron virtualmente las posibilidades de fraude en el uso de los sistemas de registro. Se acordó que se respetará el resultado del sufragio consagrado en las Actas de las Mesas de Votación y que las Cortes Electorales no podrán revisar de oficio esas Actas. Se reconoció, desde luego, el derecho de apelación de los partidos respecto de las Actas de Sufragio, pero se redujeron sustantivamente las causales de nulidad.

Finalmente, se estableció el sistema D'Hont para asegurar la representación de las minorías en los poderes públicos, aunque es evidente que este mecanismo, ciertamente democrático y participativo, tiene el inconveniente de inducir o acentuar las corrientes de fragmentación y dispersión políticas, ya notorias en Bolivia.

El nuevo sistema electoral probó su legitimidad y eficacia en las elecciones nacionales de 1993 y en los comicios municipales de 1991 y 1993. No se registraron denuncias de fraude, se anularon los resultados de muy pocas Mesas en todo el país y se afirmó el prestigio y la autoridad del Poder Electoral.

La reforma del sistema judicial

La reforma del sistema judicial fue planteada por el Presidente Paz Zamora, al poco tiempo de iniciar su mandato, el 11 de enero de 1990. Dijo entonces que "la crisis del Poder Judicial es reconocida por todos los actores sociales y políticos del país, incluyendo a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia" y que, "esa situación es consecuencia de un largo proceso de debilitamiento y es paralela a la crisis de las otras instituciones del Estado, sólo que es más aguda y notoria por las características propias del sistema judicial y su papel de servicio a la comunidad". Por eso, consideró "su deber plantear al país todo, a la Corte Suprema de Justicia, al Poder Legislativo y a los partidos políticos, la necesidad de iniciar de inmediato un proceso de reforma estructural del sistema judicial, que busque, el examen y actualización de los Códigos y Procedimientos en vigencia; la creación de nuevas instituciones jurídicas como la del Defensor del Pueblo, la conciliación obligatoria en determinadas materias; el establecimiento de un Tribunal Constitucional; la revisión de la Ley de Organización Judicial; y, finalmente, la unificación del Poder Judicial de la nación, integrando bajo una misma estructura los diferentes tribunales especializados".

La percepción de la urgencia de cambios en el sistema judicial se hizo más aguda como consecuencia del conflicto de poderes que se produjo a raíz del juicio de responsabilidades, que se instauró en el Congreso Nacional, en el segundo semestre de 1990, contra ocho magistrados de la Corte Suprema, por el delito de prevaricato, a petición de la brigada parlamentaria oficialista. Los partidos opositores y la opinión pública entendieron que el juicio -y sobre todo la decisión parlamentaria de suspender en el ejercicio de sus funciones a los

ocho magistrados- era parte de una acción política del Gobierno, encaminada a someter al Poder Judicial. En esas condiciones, de vacío y confrontación institucional, el Presidente tomó la iniciativa de promover el diálogo directo con los principales partidos de la oposición, para encontrar una salida constructiva a la crisis, la cual concluyó, el 5 de febrero de 1991, con la suscripción de un Acuerdo Político que fue recibido positivamente por el país.

En el marco del acuerdo del 5 de febrero de 1991, se creó el Consejo Nacional de Reforma y Modernización del Poder Judicial, integrado por representantes de los tres Poderes del Estado y delegados de todos los partidos políticos, mediante DS 22793, fechado el 9 de mayo de ese año. El Consejo, presidido por el Vicepresidente de la República, elaboró los proyectos de nuevas Leyes de Organización Judicial y del Ministerio Público, las cuales fueron finalmente promulgadas el 8 y el 19 de febrero de 1993.

Más adelante, el 9 de octubre de 1993, se aprobó la Ley conocida como de los Dos Tercios, por la que se dispone que el Senado Nacional aprobará por dos tercios de votos de sus miembros, la terna para la designación de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y que se seguirá el mismo procedimiento para la elección de Vocales de las Cortes Superiores de Distrito. En realidad, ésta es la reforma más importante del sistema judicial, desde el punto de vista político e institucional, ya que, por este acto, se elimina el mecanismo de subordinación del Poder Judicial, se interrumpe la práctica por la cual los partidos políticos de gobierno asumían el "derecho" de organizar el Poder Judicial a la medida de sus intereses y se garantiza, por primera vez en la historia republicana, la vigencia efectiva del postulado constitucional de la independencia de los Poderes del Estado. El Congreso Nacional aplicó la mencionada Ley para el nombramiento de siete nuevos magistrados, al término del mandato constitucional de los anteriores.

La Ley de la Necesidad de la Reforma Constitucional, promulgada el primero de abril de 1993, avanzó más en el proceso de modernización del Poder Judicial, creando el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional. El Consejo de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario, dirigido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia e integrado por cuatro Consejeros se encargará de la administración del Poder Judicial, liberando de esa responsabilidad a los Jueces del máximo Tribunal. Se le atribuye también las facultades de designar, procesar y remover a los jueces y funcionarios del Poder

Judicial; proponer al Congreso nóminas para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema y a esta última para la designación de los Vocales de las Cortes Superiores; proponer nóminas para la designación de todos los magistrados y jueces; procesar en la vía disciplinaria a todos los magistrados y jueces del Poder Judicial y elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial.

Olvidando que virtualmente todas las Constituciones Políticas aprobadas en los últimos treinta años han creado Tribunales Constitucionales, como ocurrió en Brasil, Colombia, Ecuador, Chile, Costa Rica, Alemania, Francia, Italia y España, la Corte Suprema de Justicia rechazó torpemente la organización de este Tribunal, mediante documento emitido el 29 de marzo de 1993, en el que calificó el proyecto de Ley de Necesidad como un "verdadero golpe de Estado con el objeto indisimulado de dividir la autoridad de la Magistratura Suprema". No obstante los reclamos y advertencias del Tribunal Supremo, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Necesidad con un solo voto negativo en la Cámara de Senadores y por 78 votos a favor y 6 en contra, en la Cámara de Diputados.

La Ley de Necesidad no sólo crea el Tribunal Constitucional sino modifica, de manera substantiva, el control de constitucionalidad y la interpretación judicial de la Constitución, ya que atribuye explícitamente competencia al Tribunal para asegurar la primacía de la Constitución y para declarar la inexistencia de la norma encontrada inconstitucional, con efectos "erga omnes". El fallo del Tribunal Constitucional hará inaplicable la norma impugnada, con carácter general y colocará al órgano normativo pertinente en la obligación de dictar nuevas reglas ajustadas al espíritu de la Constitución.

El sistema de control actualmente vigente faculta a la Corte Suprema a declarar la inaplicabilidad de la norma encontrada inconstitucional, sólo al caso concreto demandado, a petición expresa de parte. Pero, ciertamente, las observaciones de la Corte Suprema no se orientan a discutir este punto, sino a reclamar para sí la autoridad que se reconoce al Tribunal Constitucional para declarar la inaplicabilidad de cualquier Ley, por vicios constitucionales y, sobre todo, para actuar como árbitro inapelable en los conflictos jurídico-constitucionales entre los diversos órganos del Estado y en especial entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En efecto, la Ley de Necesidad de la Reforma indica que, entre las atribuciones del Tribunal Constitucional, están las de conocer y resolver:

- Los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones.
- Los conflictos de competencia y las controversias entre los Poderes Públicos, la Corte Nacional Electoral y los Departamentos y Municipios.
- Las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camarales, prefecturales y municipales.
- Los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones, creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto por la Constitución.
- Los recursos contra las resoluciones del Poder Legislativo o cualquiera de sus Cámaras, cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos o garantías concretas.
- La revisión de los recursos de amparo constitucional y *habeas corpus.*
- Los recursos directos de nulidad en resguardo del art. 31 de la CPE.
- Absolver consultas sobre la constitucionalidad de una Ley, Decreto o Resolución, aplicable a un caso concreto. Esta opinión obliga al órgano que efectúa la consulta.
- Los reclamos respecto a vicios de procedimiento en los actos reformatorios de la Constitución.

No cabe recurso alguno contra las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Es notable la forma como el sistema político boliviano aprovechó el conflicto para poner en marcha el mecanismo de modernización y cambio del Poder Judicial. Cuando llegó el momento no quedaron dudas sobre la necesidad de encaminar adecuadamente ese proceso, con tres claros objetivos: a) garantizar la real independencia del sistema jurisdiccional, eliminando cualquier forma de interferencia o influencia política; b) moralizar el Poder Judicial; c) crear un nuevo sistema de control constitucional, más amplio y efectivo que el anterior.

Descentralización

La descentralización política y administrativa del país es materia de intensa controversia desde hace varios años. De un lado están quienes propugnan la más amplia descentralización posible, encabezados por los Comités Cívicos de los Departamentos exportadores de petróleo, interesados,

como es obvio, en la administración directa de los recursos que genera su región. Del otro se encuentran el Poder Ejecutivo, los grandes partidos políticos, las Fuerzas Armadas, subrayando la necesidad de afirmar la unidad para enfrentar los desafíos del desarrollo nacional. Se encuentran en trámite tres leyes diferentes, ninguna de las cuales alcanzó todavía el nivel de consenso que se busca. En efecto, el Senado aprobó, por mayoría simple, una Ley que reconoce Asambleas Departamentales, con competencia fiscalizadora y normativa, elegidas por voto directo. La Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional, por su lado, aprobada por ambas Cámaras, por abrumadora mayoría, pero que requiere la aprobación de una nueva ley, por el Congreso recién elegido, dispone otra cosa. Y, finalmente, la Ley de Participación Popular, a punto de aprobarse a iniciativa del Presidente Sánchez de Lozada, abre el camino de un proceso de descentralización por la vía municipal. Esa sola mención muestra la profundidad del debate, cuyos elementos principales pasaremos a describir.

Conviene asentar de entrada que la descentralización es una idea cuyo tiempo ha llegado. Tan erróneo sería postergar la iniciación del proceso como quemar las etapas que debe seguir. Las deficiencias del mecanismo estatal para responder rápida y eficientemente a los requerimientos del desarrollo regional y las tendencias del cambio en el equilibrio del poder regional, con desplazamientos demográficos y productivos de enorme importancia, subrayan la urgencia de sistemas diferentes, más flexibles y participativos, en la administración del gobierno central y su relación con las diferentes regiones del país. Por otro lado, esa exigencia es la manifestación nacional de una tendencia mundial hacia afirmación de los vínculos locales, en el plano institucional y político, que paradójicamente se contrapone y complementa con la corriente hacia la globalización de la economía y la tecnología. Por eso el planteamiento de la descentralización expresa un sentimiento e interpreta una necesidad.

Parece también indispensable anotar algunos criterios de orientación general de esa corriente, aplicables a la Bolivia real de este tiempo. En efecto, será necesario:

- Que se construya sobre la base de un sólido consenso nacional, que incluya a los principales partidos políticos, a las principales instituciones nacionales y que, desde luego, interprete la voluntad de las varias regiones del país.

- Que tenga una visión de conjunto de las reformas que será necesario introducir en la estructura jurídica e institucional del Estado; es decir que no se vea y ejecute como un programa aislado y diferente del proceso global de modernización del Estado.
- Que fortalezca -y no debilite- una estrecha y continua relación de cooperación entre el Gobierno central y las regiones.
- Que afirme la noción que se trata de un proceso, sujeto a los principios de gradualidad y concertación, en el que las reformas se aplican progresivamente, consolidando los cambios en la medida en que la experiencia haya probado su validez.

El debate giró hasta el momento en torno a tres temas: i) la creación y competencias de las Asambleas Departamentales; ii) la función del Prefecto del Departamento y su relación con el Gobierno central; y iii) la forma de asignación y distribución de recursos para el desarrollo de las regiones. El proyecto de Ley de Participación Popular agregó otros dos, el papel de los municipios territoriales y la legitimidad de los Comités Cívicos.

El proyecto de Ley de Descentralización, aprobada en su primera fase en el Senado, crea las Asambleas Departamentales, elegidas por voto directo, con facultades normativas y fiscalizadoras en el territorio de su jurisdicción. En cambio, la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, aprobada en sus dos fases por muy amplia mayoría y promulgada por el Presidente Paz Zamora, sanciona principios y estructuras muy diferentes. Concibe las Asambleas Consultivas y de Fiscalización Departamental, como parte de la descentralización y modernización del Poder Legislativo nacional. No admite la posibilidad de crear poderes normativos autónomos, en el plano regional, que entrarán en colisión inmediata con el monopolio de la competencia legislativa que la Constitución atribuye al Congreso de la República y, por esa razón, sólo reconoce a las Asambleas Departamentales función consultiva y fiscalizadora. Además, dispone que tales Asambleas estarán integradas por Representantes Nacionales. Los Senadores elegidos por cada Departamento y los nuevos Diputados uninominales, elegidos por voto directo, con nombre propio, en cada circunscripción electoral, por mayoría simple.

En la lógica de la Ley de Necesidad, se atribuyen amplias competencias a los Diputados uninominales y a los Senadores de la República, para ejercer su

poder de fiscalización sobre el Prefecto, ya que podrán censurarlo -y forzar su remoción-, por dos tercios de votos. Estos parlamentarios suman la doble condición de asambleístas departamentales y parlamentarios nacionales y aseguran la adecuada coordinación entre los planes nacionales y regionales de desarrollo, ya que tienen la doble visión, regional y nacional. Ejercen autoridad normativa ya que participan en la aprobación del Presupuesto y en la formulación de leyes, en el Parlamento Nacional. Por otra parte, la inclusión de las Asambleas Departamentales en el propio texto de la Constitución Política garantiza su estabilidad, en grado mucho más alto que el de una ley ordinaria.

Los Comités Cívicos plantearon también, como punto de principio, que la principal autoridad ejecutiva de cada Departamento, el Prefecto, fuera elegido por voto directo o, cuando menos, designado por el Presidente de la República de entre los miembros de la Asamblea Departamental, elegidos por voto directo. Ninguna de esas proposiciones fue incluida, ni en el proyecto de Ley de Descentralización, aprobado, en su primera fase, por el Senado, ni por la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional. En ambos textos, se reafirma el principio de la Constitución vigente, por el que el Prefecto del Departamento es designado -y puede ser libremente removido- por el Presidente de la República. En la Ley de Necesidad se amplían sus competencias y se subraya su condición de integrante del Poder Ejecutivo.

La asignación de recursos a las distintas regiones generó conflictos en la discusión de los proyectos de descentralización. Los departamentos productores de hidrocarburos se benefician de un determinado porcentaje de las utilidades generadas en su territorio, en forma de regalías que paga la empresa estatal YPFB. Otros, como La Paz, son centros de importante actividad comercial y productiva. En cambio, los antiguos departamentos mineros sufren las consecuencias depresivas de la caída de los precios de los minerales y el colapso consecuente de sus exportaciones y sus ingresos. Como, en el fondo, el planteamiento de descentralización de las regiones con mayores ingresos se origina en su intención de utilizarlos en su propio desarrollo, limitando las transferencias a las zonas deprimidas, era inevitable que se produjera la confrontación entre expectativas completamente opuestas. De un lado, departamentos pobres que pedían mayores transferencias del Tesoro General para luchar contra el estancamiento. Del otro, departamentos reclamando la inversión de sus recursos en su propio desarrollo.

El tema no ha sido resuelto en ninguno de los proyectos en actual consideración. En el texto aprobado por la Cámara de Senadores se creaba un Fondo de Compensación con funciones y criterios de distribución bastante generales e imprecisos. La Ley de Participación Popular incorpora nuevos criterios para el debate. Dispone que la coparticipación tributaria -una masa de recursos que representa cerca de un treinta por ciento del total de los ingresos tributarios- se distribuirá entre las municipalidades territoriales de todo el país, en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal. Resuelve, asimismo, que las regalías departamentales son rentas propias de los Departamentos, administradas por las corporaciones Regionales de Desarrollo, las que destinarán tales recursos a la planificación de carácter regional, subregional y microrregional; a la inversión para la infraestructura física, en el campo social, ambiental, de servicios y de articulación vial y al fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos en favor de los Gobiernos Municipales. Las Corporaciones deberán utilizar sus recursos como contraparte financiera para la obtención de nuevos recursos destinados al cumplimiento de sus funciones. No podrán destinar a sus gastos de funcionamiento más del quince por ciento de sus ingresos. También está previsto un Fondo de Compensación para auxiliar a los municipios con mayores dificultades.

La Ley de Participación Popular establece la institución del Municipio Territorial. Con ese objeto, la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales comprenderá la Sección de Provincia, con un sólo Municipio por Sección. Los municipios que no posean una población mínima de diez mil habitantes, tengan población dispersa o confronten obstáculos geográficos para una administración eficiente, deberán conformar mancomunidades de municipios. Se amplían las competencias de los Gobiernos Municipales en las áreas de salud, educación, deporte, cultura, caminos vecinales y riego y microrriego y se las transfiere, a título gratuito, el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de esos servicios. Se deja claro que el Poder Ejecutivo es el responsable de normar y definir las políticas nacionales para esos sectores y para regir los servicios técnico-pedagógicos en educación. Estos cambios probablemente crearán un espacio de controversia entre los municipios y los gobiernos departamentales que finalmente establezcan la Ley de Descentralización o la Ley de Reforma Constitucional.

Finalmente, debe anotarse que las atribuciones de fiscalización, representación, promoción del desarrollo, protección y cuidado de bienes de la comunidad, que la Ley de Participación Popular reconoce en favor de las Organizaciones Territoriales de Base probablemente colidirán con las tareas que cumplieron en la práctica los Comités Cívicos y también con la función fiscalizadora que ejercen los representantes nacionales. Pero esos parecen ser incidentes naturales en el difícil camino del proceso de descentralización política y administrativa.

La Reforma Constitucional

La Reforma Constitucional es la más ambiciosa de las metas señaladas en los Acuerdos del 9 de julio de 1992.

La Constitución define la forma como se organiza el Estado y señala sus fines. Crea las instituciones y determina sus competencias. Delimita el régimen económico y social y el papel de los principales agentes y organizaciones sociales. Es la Ley de Leyes. Por eso es, por definición, el punto de referencia básico de la estructura de la República. Debe, en consecuencia, ser consistente y estable. Pero también requiere ser flexible, para acomodarse a la movilidad constante, que es la característica de la sociedad contemporánea. Pero, además y sobre todo, debe interpretar la realidad profunda de la Nación que regula y organiza.

Esos son los rasgos que distinguen las grandes constituciones. Bolivia ha buscado ese equilibrio, en diferentes períodos de su historia, con éxito diverso. Algunas constituciones, como la de 1878, vencieron la prueba del tiempo y la experiencia. Otras, no tuvieron la misma suerte y cayeron en desuso o se convirtieron en limitaciones a la plena expansión del potencial de crecimiento de este Estado. Más aún, si se examina la historia constitucional del país, se comprobará que los legisladores trataron de introducir en la Constitución Política las instituciones o las reformas que consideraban funcionales al programa económico y político que se habían propuesto ejecutar, durante cada uno de los ciclos históricos, a los que me referí en la primera parte de este trabajo. En el comienzo de un nuevo ciclo histórico, no existen dudas sobre la necesidad de la reforma de la Constitución Política, ya que la magnitud de las transformaciones en la estructura misma del sistema económico y político, tanto en el plano nacional como internacional, han creado consenso en torno a la urgencia

de esta tarea. A diferencia del pasado, en el que las fuerzas políticas que se consideraban hegemónicas, trataban de imponer el sello que juzgaban indeleble a la organización del Estado, esta vez se buscó una reforma de auténtico consenso democrático. Un hogar constitucional en el que pueda desarrollar su proyecto nacional cualquiera de las fuerzas políticas que acepte sus términos. Un edificio institucional sólido, para todos los bolivianos, cualquiera sea el signo de su posición ideológica, étnica, religiosa, económica o política.

El proceso de reforma se inició con objetivos precisos y determinados. No existían ni tiempo ni condiciones políticas para concebir una nueva y completa estructura constitucional, pero había conciencia de la posibilidad real de crear el marco consensual indispensable para reformar la Constitución de acuerdo a la propia norma constitucional, por primera vez en la historia de la República. Por eso se resolvió concentrar el trabajo en los temas más urgentes y complejos: el sistema político, la descentralización y el sistema judicial. Los dos últimos ya han sido mencionados en los puntos precedentes, de manera que pasaremos a describir los principales elementos de la reforma del sistema político.

El dilema entre gobernabilidad y representatividad se plantea constantemente en todo el mundo. Los ingleses se quejan de su mecanismo de lista uninominal, que produce resultados tan paradójicos como los de la elección de 1983, cuando el Partido Laborista consiguió 209 bancas con 8.5 millones de votos y la Alianza Liberal 23 asientos con 7.8 millones. Los italianos, a su vez, resolvieron cambiar su sistema proporcional, porque las coaliciones que produjo habían provocado niveles de corrupción y clientelismo intolerables. En Bolivia, el mecanismo de la lista completa, plurinominal y proporcional, para la elección de Diputados Nacionales, había sido constantemente denunciado por casi todas las organizaciones de la sociedad civil y, muy particularmente, por la Iglesia y los medios de comunicación, como símbolo de las peores prácticas de caudillismo, clientelismo y corrupción y como la causa principal de la falta de representatividad del sistema político. En realidad, como se argumentaba, la ciudadanía se limitaba a votar por los candidatos nombrados por las máquinas partidarias en razón del mérito y la lealtad de esos postulantes a la cúpula dirigente. Se había perdido, en realidad, un vínculo directo entre elector y parlamentario.

Esas críticas dañaron irremediablemente la legitimidad del sistema,

haciendo imperativa su reforma. La Ley de Necesidad estableció, en consecuencia, que la mitad de los Diputados Nacionales -de un total de 130- sería elegido por circunscripciones uninominales y la otra mitad de listas nacionales. Se intentaba conciliar, de esa manera, los requerimientos concurrentes de representatividad y de gobernabilidad, ya que se afirmó el derecho de elegir a la mitad de los representantes, por simple mayoría de sufragios y se permitió a los partidos políticos postular a su dirigencia, en el segundo. Desde luego, el nuevo sistema introduce un factor revolucionario en el funcionamiento del sistema político y partidario nacional, ya que nada volverá a ser lo mismo.

Se resolvió fortalecer la competencia de fiscalización del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, al establecer que la censura de los actos de los Ministros de Estado, en cualquiera de las Cámaras, tendría por efecto la modificación del procedimiento y de la política impugnadas y la renuncia del censurado, la cual podía ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República. En el sistema vigente el Ministro censurado no está obligado a renunciar.

De la misma forma, se consideró conveniente perfeccionar el procedimiento de elección del Presidente de la República que había sido, también, materia de intenso debate, luego de que el congreso de 1979 fuera incapaz de reunir mayoría suficiente para elegir a uno de los dos candidatos habilitados en ese momento y provocó, en consecuencia, la grave crisis que desembocó en los sucesivos golpes militares de Natush, García Meza, Torrelio y Vildoso.

Si la reforma constitucional se hubiera producido entonces, casi con seguridad se habría escogido el sistema de la elección popular directa, en doble vuelta, como ocurrió en Perú, Brasil y Ecuador. Sin embargo, la experiencia exitosa de la coalición que sustentó el Gobierno de Paz Estenssoro y la que apoyó la presidencia de Jaime Paz Zamora, después, mostró que el sistema de la Constitución boliviana funcionaba mejor que el del "repechaje", ya que aseguraba mayor grado de gobernabilidad que el de un Presidente elegido por voto popular, pero sin respaldo parlamentario. Quedaba, sin embargo, la necesidad de establecer un procedimiento que evitara el estancamiento indefinido en la elección congresal que fuera observado en 1979. Por eso, la Ley de Necesidad, ratificando el mecanismo de elección presidencial del art. 90, redujo la elección parlamentaria a los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos y dispuso que, en caso de empate, se repita la votación

congresal, por tres veces consecutivas, en forma oral y nominal, dejando claro que, de persistir el empate, se proclamaría Presidente y Vicepresidente a los candidatos en la primera mayoría simple de votos en la elección general.

La Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional amplía el período del mandato presidencial hasta cinco años, improrrogables y establece el principio de la reelección, por una sola vez, después de transcurrido un período constitucional, cuando menos. No se admite la reelección inmediata ni se la proscribe de manera absoluta, como en México y Ecuador.

Finalmente, la Ley de Necesidad incluye previsiones sobre el procedimiento de reforma de la Constitución, que han sido largamente debatidas por la opinión pública. La Constitución actual descansa en el principio generalmente aceptado de que la norma constitucional debe ser estable o, en todo caso, debe ser elaborada y reformada de manera distinta a la que se utiliza para procesar la ley ordinaria. Ese criterio tiene una vigorosa raíz doctrinal y es compartido por casi todas las constituciones del mundo.

En el caso boliviano, esa diferencia queda plasmada en la exigencia de la aprobación de la reforma en dos legislaturas diferentes, una inmediata a la otra. Lo que los arts. 230 y 231 de la Carta Magna determinan es que la voluntad popular, depositaria de la soberanía y la legitimidad del sistema democrático, se manifieste en dos consultas electorales, para garantizar un pronunciamiento sólido y sereno sobre la reforma de la norma constitucional. Eso significa que el proceso de la reforma se divide en dos fases de jerarquía semejante, ya que ambas legislaturas recogen su mandato de la voluntad popular. Ninguna legislatura tiene más autoridad o poder que la otra. En realidad, ambas comparten el proceso de la reforma. Una sola legislatura no tiene soberanía constitucional sin la otra.

La primera legislatura declara la necesidad de la reforma, a través de una ley, aprobada por dos tercios de votos de cada una de las Cámaras. El Congreso de 1989 interpretó la Constitución al discutir y aprobar el texto preciso de las versiones con las cuales propone modificar determinados artículos de la norma básica. No se limitó a mencionar los artículos cuya reforma consideraba necesaria y al actuar de esta manera dejó un precedente definitivo sobre el alcance de la regla del art. 231. Hasta aquí llega entonces la competencia de la primera legislatura. Ni más ni menos. No es una instancia puramente formal, que se reduce a dar la partida al procedimiento de reforma, por la vía de

declarar la conveniencia de modificar determinada constitución, sino que aprueba y propone un texto preciso para ese cambio.

La exigencia de dos tercios de votos en cada Cámara se mantiene para la actuación de la segunda legislatura, que no puede ejercer una competencia inferior a la de la primera y cuyo papel, en consecuencia, no se limita a rechazar o aprobar la norma propuesta en la Ley de Necesidad. Pero tampoco ejercita una competencia superior, ya sea para alterar el espíritu del texto preciso incluido en la Ley de Necesidad como para poner en vigencia nuevas normas, ya que, en tal caso, se convertiría en una Asamblea Constituyente, reduciendo la función de la primera legislatura a una instancia puramente formal y, lo más importante, desbordando el principio esencial del mecanismo incluido en la Carta, que exige dos consultas populares distintas, de valor y legitimidad semejante.

El hecho es que ese procedimiento no se utilizó nunca en la historia republicana, al punto que dirigentes políticos y analistas constitucionales llegaron a la conclusión de que era inaplicable, por excesivamente rígida. La mayoría de las muchas reformas de la Constitución Boliviana se hicieron por asambleas inconstitucionales, convocadas por gobiernos de facto. En las otras reformas ni siquiera se consideró necesario llenar esa formalidad. Esos antecedentes históricos explican el interés con el que se buscó la concertación de los grandes partidos políticos ya que, en la práctica, se trataba de afirmar la vigencia efectiva de la norma básica al reformarla. Recordando que en muchos otros países -Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Alemania, España, Italia, Francia- es posible modificar la norma constitucional en una sola legislatura, los negociadores del acuerdo político consideraron pertinente incluir una fórmula más flexible, por la cual se mantenía el mecanismo original de la Constitución para un determinado número de materias -las más importantes- y se permitía modificar la regla constitucional, en una sola legislatura, por dos tercios de votos en cada Cámara, en otros asuntos.

La opinión pública no recibió bien esta innovación, señalando que todas las materias incluidas en la Constitución son importantes y que la diferenciación que se trataba de incluir era forzada. Al parecer, preocupada por las tentaciones que pudiera provocar un mecanismo de reforma flexible, la mayoría se inclina por mantener la fórmula original de la Constitución, subrayando que el ejemplo de consenso y concertación que se hizo bien puede repetirse de

aquí en adelante, cuando la trascendencia de los problemas que deben resolverse lo justifique.

La Ley de Participación Popular

Además de los aspectos que ya han sido mencionados, en el punto relativo al proceso de descentralización, la Ley tiene los siguientes propósitos:

- incorporar a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida política y económica del país;
- alcanzar una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos;
- fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana.

La Ley no restringe el ejercicio de los derechos de libre asociación y petición, ni excluye otras formas legítimas de participación popular.

Con esas finalidades, la Ley:

a) Reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, como Organizaciones Territoriales de Base, que representan a toda la población urbana o rural de un determinado territorio. Se reconoce como representantes de las OTB a las autoridades designadas según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

Las Prefecturas o Subprefecturas de Departamento registrarán, mediante Resolución, la personalidad jurídica de las OTB, según su jurisdicción. En cada unidad territorial se reconocerá una sola OTB. En caso de conflicto de representación, territorial o institucional, la situación será resuelta por el Concejo o Junta Municipal de la jurisdicción respectiva.

b) Las OTB tienen los siguientes deberes:

- Promover el bienestar de sus miembros, preferentemente en los aspectos de educación formal y no formal, vivienda, salud, deporte y técnicas de producción.
- Participar en el trabajo solidario en la ejecución de obras y administración de los recursos públicos.
- Mantener, resguardar y proteger los bienes públicos, municipales y comunitarios.

- Pronunciarse sobre el presupuesto de participación popular y la rendición de cuentas de los Gobiernos Municipales.
- Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.
- Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la presente ley.

Se constituirá un Comité de Vigilancia para cada Gobierno Municipal, constituido por un representante de cada Cantón o Distrito, elegido por la OTB.

III. REFORMA Y OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO: ESTRATEGIA DE UN PROCESO DE REFORMA

La lectura de los dos capítulos precedentes muestra claramente que la reforma del Estado puesta en marcha en Bolivia es insuficiente y que llega tarde, pese a toda su magnitud y significación. El ritmo de transformación de la sociedad moderna es mucho más rápido que el de modernización de las sociedades en desarrollo, de manera que queda la sensación de que, apenas se supera una etapa, siempre se encuentran por delante tareas más complejas y difíciles. Es como si cambiaran las preguntas cada vez que se comenzaban a responder las antiguas interrogantes. Bolivia hizo un esfuerzo gigantesco de sentido común, concertación y consenso para realizar las tareas que se han descrito, pero, aún así, apenas parece haber cubierto las primeras etapas de su reordenamiento interno y de su reinserción en la comunidad internacional. Etapas que otras sociedades, incluidas varias latinoamericanas, superaron hace cuarenta o cincuenta años.

La estructura básica, institucional y jurídica, para el funcionamiento de una economía de mercado y de una sociedad democrática ha sido construida con enorme esfuerzo, pero es evidente que los cimientos productivos y tecnológicos del país no tienen fuerza suficiente para resistir la competencia en la que tendrán que luchar. Ha comenzado a crecer la brecha que separa el segmento dinámico de la sociedad boliviana de aquel otro que no logra salir del pasado. Pasó la hora de la Bolivia andina y minera, en la que la Nación se refugió para sobrevivir en casi toda su historia republicana. En cambio, se empieza a

vislumbrar el potencial agrícola y energético de las regiones orientales. Pero, en ambos casos, minería y agricultura, la demanda mundial se reduce al mismo tiempo que crece la oferta, de manera que también es pasajero el alivio que ofrece la nueva frontera del desarrollo boliviano, basado en la producción de materias primas. El mercado interno es pequeño, el nivel de ingresos bajo y muy atrasada la estructura industrial y de servicios, de forma que es muy difícil alcanzar niveles de competitividad internacional, para cualquier producto.

En otras palabras, queda un largo camino para completar las faenas de la modernización real del país. El esfuerzo tendrá que ser gigantesco, sobre todo en el terreno de la formación de los recursos humanos, clave estratégica del desarrollo en la futura sociedad del conocimiento. Esa estrategia de desarrollo tiene la compleja obligación de atender simultáneamente los requerimientos de un segmento moderno y de otro marginal. No puede descuidar uno sin dañar el otro y afectar las posibilidades de crecimiento del conjunto.

El desarrollo del sector moderno de la sociedad boliviana tiene exigencias conocidas. Requiere crear, prácticamente de la nada, un sector empresarial con iniciativa y capacidad de gestión, que asuma la responsabilidad de administrar eficientemente la estructura productiva y de servicios, que le sea transferida por el proceso de privatización o que establezca por su propio impulso. Necesita establecer un mercado de valores, que estimule el ahorro, lo democratice y lo oriente hacia las actividades productivas, superando el síndrome del capitalista familiar que todavía se asocia con el empresario privado, en países en desarrollo. Debe formar la cúpula de dirección de una economía moderna, empezando por capacitar la gerencia de la empresa privada, ya que el déficit de recursos humanos no es privativo de los niveles de la mano de obra. Tiene que construir una nueva y diferente infraestructura para la producción y las exportaciones, ya que la actual -e inclusive la que se está construyendo- está o será obsoleta y antieconómica. Sólo en esas condiciones Bolivia podrá beneficiarse del potencial transformador de la tecnología contemporánea. La búsqueda constante de niveles de excelencia es condición insoslayable del desarrollo del eje central, que requerirá buenas universidades, centros de formación de administradores, medios de comunicación y transporte modernos y eficientes, con niveles del primer mundo. El papel del Estado en este sector probablemente sea el de moderador, regulador, gestor y negociador internacional.

Pero, de forma paralela, el país tiene que volcar sus ojos hacia las regiones o sectores de la población atrasados y marginales. No deberá hacerlo por temor -que ya sería una razón suficiente- sino por la convicción de que requiere sumar el esfuerzo de esas regiones y esa gente para enfrentar los inmensos desafíos del desarrollo. Bolivia es demasiado pequeña para prescindir de tres millones de actores del progreso o, si se quiere, el peso de esa parte del país es lo suficientemente grande como para impedir el progreso del resto. Tendrá que apoyar los esfuerzos de esas regiones y esos grupos para ahorrar, invertir y generar empleo. Tendrá que poner en marcha programas propios, bolivianos, de asistencia técnica para cooperar con esas regiones y esos grupos. Está obligado a realizar esfuerzos para articular esas regiones y esos grupos con las corrientes principales del desarrollo nacional, rompiendo el aislamiento ancestral y las tendencias de exclusión de las sociedades modernas. Nada de eso se podrá conseguir si no se cultivan los valores de la solidaridad y del interés propio, bien entendido. En estas tareas, el Estado tiene una responsabilidad y un protagonismo mayor que el que asume en las regiones modernas, pero tampoco podrá cumplir eficientemente ese rol sin la participación entusiasta de la sociedad civil y de la iniciativa privada. El Estado interventor, paternalista, corrupto, tampoco le haría bien a las regiones y sectores marginales del país. Tendrá que ser un Estado eficiente, ágil, no burocrático, preferentemente descentralizado, vinculado y conocedor de las posibilidades y requerimientos de desarrollo de su región o segmento poblacional.

La reforma del Estado debería tener los siguientes objetivos principales:

a) Conceptualizar y cristalizar en normas y acciones, el paradigma de un Estado distinto, fuerte, legítimo, capaz de promover y mantener el pacto social, reducir las desigualdades entre regiones, grupos étnicos y sectores de la población, estimular la participación y alentar la iniciativa creadora y productiva de sus ciudadanos.

b) Definir las funciones del Estado mediador hacia dentro y hacia fuera. Hacia dentro con las instituciones descentralizadas y las organizaciones de la sociedad civil. Hacia fuera con los organismos regionales de integración comercial y con los mecanismos financieros transnacionales.

c) Definir los derechos, responsabilidades y deberes de la empresa privada en la propiedad y gestión de las actividades productivas y de servicios,

en el marco que le señale la sociedad a través de las regulaciones del Estado.

d) Definir las tareas que cumplirán las instituciones descentralizadas y las organizaciones de la sociedad civil, fomentando su participación activa en la promoción del desarrollo de la comunidad, el cuidado de sus intereses comunes y la fiscalización de los actos de los administradores públicos.

e) Mantener y fortalecer la unidad nacional, destacando los valores comunes y respetando el carácter pluricultural de la Nación.

f) Privilegiar los mecanismos de la concertación y la convivencia democrática, fomentando la tolerancia y el respeto a la opinión ajena, los derechos de libre expresión y organización, tanto en los órganos del Estado como en las instituciones de la sociedad civil.

g) Orientar la estrategia nacional de desarrollo hacia la producción y distribución de conocimiento.

h) Procurar nuevas formas de inserción en las corrientes dinámicas del comercio y la economía mundial, superando la fase puramente pasiva de la apertura de la economía nacional.

i) Encaminar al Estado hacia mecanismos eficientes de integración, económica y política, con otros países de la región.

j) Mejorar sustantivamente la capacidad de gestión del Estado.

k) Modernizar y moralizar la administración de justicia.

La reforma del Estado tendría que encaminarse en el marco de una estrategia concertada nacionalmente, que ofrezca una visión del conjunto de los cambios que se pretenda efectuar y que permita evaluar el ritmo de su aplicación, en un horizonte de tiempo determinado -una década, por ejemplo-. En el caso boliviano, como se ha visto, la secuencia de la reforma estuvo impuesta por las circunstancias, dentro de un consenso de facto, construido paso a paso. Hasta aquí se avanzó razonablemente, pero probablemente una visión anticipada y global del proceso de reforma habría sido muy útil.

Debe recordarse constantemente que los objetivos y la estrategia de la reforma del Estado debe corresponder a las prioridades y a los consensos nacionales, ya que la realidad y las exigencias de desarrollo de cada país son diferentes. En efecto, en algunas naciones el restablecimiento de la paz interna o la transición pacífica del autoritarismo a la democracia, son prerrequisitos de cualquier reforma institucional.

En otros, nada puede intentarse sin antes reordenar la economía, controlar la inflación, contener la desocupación masiva y frenar la caída del producto. Sobre esa base será posible, más adelante, establecer el nuevo marco legal de funcionamiento de la economía y de sus actores; promover la inversión, nacional y extranjera; generar empleo y, finalmente, recuperar competitividad internacional. Tan pronto esas metas comiencen a alcanzarse se percibirá claramente la necesidad de reformar el sistema político, para garantizar legitimidad y estabilidad al propio desarrollo económico. Con ese objeto, se tendrán que buscar formas políticas, que concilien legitimidad y gobernabilidad, que garanticen la independencia y el equilibrio de los Poderes del Estado y que promuevan sistemas adecuados de descentralización. Y a partir de entonces, ocupará el primer lugar de las prioridades la reforma institucional y administrativa del Estado, para mejorar su capacidad de gestión. Desde luego que esa secuencia no es la que necesariamente tenga que seguirse. Es apenas un mapa de ruta, que siempre puede alterarse.

Lo importante es que la estrategia se defina sobre la base de un consenso interno, cuyo papel protagónico debe corresponder al Gobierno y al sistema político, en su conjunto, incluyendo los medios de comunicación. Requiere un intenso trabajo preparatorio, que incluye el establecimiento del ambiente propicio a esa concertación; la identificación de las tendencias de la opinión pública, a través de consultas directas y encuestas; el conocimiento de los intereses de los grupos de poder empresarial, militar, religioso, regional; la determinación de las áreas de consenso y las zonas de disenso de un programa de reforma del Estado. Sobre esos fundamentos será posible concertar las bases mínimas de un programa exitoso de reforma.

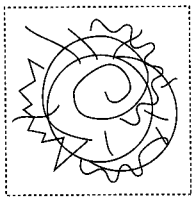
Tan importante como aprobar el programa de reforma, es mantener condiciones apropiadas para garantizar su ejecución. De manera que es aconsejable que los planes de reforma incluyan mecanismos permanentes de concertación, monitoreo y ajuste, para evitar distorsiones, retrasos o retrocesos en su aplicación.

La experiencia boliviana y la de otros países ha puesto de manifiesto las tensiones y riesgos que amenazan constantemente los programas de reforma del Estado. Provienen de varias fuentes, pero la más importante es la impaciencia de la población ante la lentitud de la recuperación económica, la lenta generación de empleo y la reducción del poder de compra del salario. La

agitación crece ante la evidencia de la concentración del poder económico en pocas manos, en niveles intolerables, paralelo al aumento de la marginalidad y de la inseguridad ciudadana. La observación cotidiana de la corrupción en la administración pública y las maniobras de los partidos políticos, dañan la legitimidad de los actores políticos de la reforma y puede dar lugar a la ruptura del consenso nacional sobre la que se debe edificar.

De allí hay solamente un paso a la búsqueda de atajos, para una reforma todavía más profunda del sistema económico, institucional y político del Estado, como ya ha ocurrido en algunos países que, angustiados por el empantanamiento político, decidieron escoger el método del corte del nudo gordiano como el procedimiento para resolver los problemas de gobernabilidad del sistema y para luchar contra la corrupción. Desde luego, este camino exige una fuerte dosis autoritaria, para imponer la voluntad de los gobernantes como condición del éxito de la reforma y, aunque los resultados parezcan más rápidos, hay razones para dudar de su legitimidad y permanencia.

De allí la importancia de crear y sostener el espíritu de diálogo y concertación nacional, para llevar adelante una estrategia de reforma del Estado. Se trata, no cabe duda, de un curso de acción más complejo y lento, pero, como se sustenta en el fortalecimiento del sistema democrático, se pueden abrigar mayores esperanzas sobre su consistencia y estabilidad.



Reforma y modernización del Estado en América Latina: reflexiones a partir de la experiencia de Brasil

Paulo R. Haddad

Paulo R. Haddad ha sido Bi-Ministro de Planificación y de Hacienda y Economía del anterior Gobierno de Brasil.

CONTENIDO

I. EL CONSENSO DE WASHINGTON
II. LA TERCERA REVOLUCION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA
III. PARADIGMAS DE DESARROLLO
IV. VIOLENCIA URBANA Y CRIMINALIDAD
V. LAS VERTIENTES DEL LIBERALISMO ECONOMICO
VI. ESTADO Y DESARROLLO EN BRASIL
VII. PLAN Y MERCADO

I. EL CONSENSO DE WASHINGTON

En general, la década de 1980 fue un período de *crisis económica en América Latina.* En muchos países prevalecieron en esta década un relativo estancamiento económico y tasas muy elevadas de inflación: el ingreso per cápita de América Latina en su conjunto cayó 8.3% entre 1980 y 1989 y la tasa media de inflación de los países de la región subió de 55% en 1980 a 1 157% en 1989. Aunque unos pocos países hayan logrado crecer en términos reales y otros hayan estabilizado sus índices de precios, muchos experimentaron situaciones de hiperinflación y llegaron a considerar los años ochenta como una década prácticamente perdida para su desarrollo social y económico.

Este cuadro de deterioro económico en América Latina estimuló la formulación de algunas teorías explicativas que pudieran orientar la concepción y ejecución de políticas públicas que habían de adoptarse para solucionar los problemas de inflación y crecimiento en diferentes países. Una de estas teorías puede definirse a partir de un consenso que se formó durante los años ochenta entre los países desarrollados de la Organización de Cooperación y

Desarrollo Económicos (OCDE) y las instituciones multilaterales de financiamiento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional) sobre el diagnóstico de la crisis latinoamericana y las reformas indispensables para superarla.

En este enfoque explicativo, que pasó a conocerse como "consenso de Washington", Bresser Pereira (PDE, 1991) identifica tres elementos importantes. Desde el punto de vista doctrinario, este enfoque está influido analíticamente por el pensamiento neoliberal, a partir de las contribuciones de la escuela austríaca, los monetaristas, los nuevos clásicos vinculados con las expectativas racionales y la escuela de la elección social. Un segundo elemento es un diagnóstico ampliamente aceptado sobre las causas de la crisis latinoamericana: a) el excesivo crecimiento del Estado, que se manifiesta en la hipertrofia del sector productivo estatal, la excesiva reglamentación de las actividades económicas, el proteccionismo económico, etc., y b) el populismo económico, que se manifiesta en la incapacidad de controlar el déficit público y las demandas salariales de los sectores público y privado. Por último, el consenso de Washington recomienda un conjunto de reformas indispensables para superar la crisis, divididas en dos grupos de acciones interdependientes: a) promover la estabilización mediante políticas ortodoxas orientadas por los mecanismos de mercado (disciplina fiscal destinada a eliminar los déficit públicos; cambio de prioridades en materia de gastos públicos, eliminando los subsidios y aumentando los gastos en salud y educación; reforma del sistema tributario; tasas de interés positivas en términos reales y determinadas por el mercado, y tipos de cambio real positivos para garantizar la competitividad externa), y b) reducir el tamaño del Estado y el grado de su intervención en la economía (privatizar las empresas públicas y desregular las actividades económicas; más seguridad para el derecho de propiedad; eliminar las restricciones a las inversiones directas; liberalizar el comercio y orientarlo hacia el exterior).

Antes de evaluar las limitaciones de este enfoque explicativo de la crisis económica y social de América Latina y sus propuestas de cambio, cabe destacar que los movimientos políticos y sociales para la reforma y modernización del Estado en diversos países de la región no surgieron sólo a causa de los efectos perversos de una inflación crónica o de un estancamiento económico. En realidad, la necesidad de readecuación del Estado latinoamericano principalmente obedeció a profundas transformaciones que ocurrieron a esca-

la global y crearon un cuadro de restricciones y oportunidades para las que las concepciones de Estado y desarrollo predominantes en la América Latina de posguerra pasaron a ser totalmente inadecuadas, ni siquiera para promover políticas de estabilización y crecimiento. Dentro de los límites de este trabajo, destacaremos tres de estas transformaciones, las que, debidamente analizadas, permitirán esclarecer mejor el contenido que se le ha de dar a la reforma y la modernización del Estado latinoamericano, a saber, los impactos sociales, económicos y políticos de la revolución científica y tecnológica que viene consolidándose desde los años setenta, la formación de nuevos paradigmas de desarrollo económico y social y el surgimiento de la violencia urbana como tema neurálgico en la agenda de las políticas públicas contemporáneas.

II. LA TERCERA REVOLUCION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA

No cabe menospreciar los impactos económicos, sociales y políticos de los procesos de transformación desencadenados a partir de la tercera revolución científica y tecnológica y sus consecuencias para la reformulación del Estado latinoamericano. Las características de los nuevos productos, de los nuevos procesos y de las nuevas técnicas de gestión que emergieron a partir de esta revolución determinaron cambios profundos en la división social y espacial del trabajo, en los modelos de organización empresarial y en las relaciones entre capital y trabajo. Entre estas características, cabe destacar (Pérez, 1986; Rattner, 1989; Albuquerque, 1990): a) una tendencia encaminada a privilegiar la información en lugar de los materiales y la energía, como solía hacerse en el sistema de producción convencional; b) el surgimiento de la flexibilidad en los procesos de producción, desafiando el concepto tradicional de las economías de escala de producción en masa, en la medida en que, para poder elevar la productividad, ya no es necesario tener un gran volumen de producción (sistemas de producción flexible), y c) la difusión de un nuevo concepto de eficiencia en materia de organización, tendiendo más a la sistematización que a la automatización.

Una cuestión que se planteó de inmediato fue la de la integración y desintegración industrial y sus consecuencias espaciales o, más específicamente, el problema del proceso de la división social del trabajo y sus repercusiones

sobre la concentración o dispersión de las actividades productivas a escala global y nacional. Este análisis puede presentarse de la siguiente forma (Scott, 1983a): a) la firma puede considerarse un sistema de intercambios internos a partir de un conjunto de procesos de trabajo, simultáneamente articulado con un sistema de intercambios externos con otras firmas; b) de tal manera, las firmas pueden situarse a lo largo de un continuo cuyos extremos están definidos por la desintegración funcional por un lado y la integración funcional por el otro, y en el cual las posiciones intermedias se determinan a partir de las variaciones de los costos relativos de las transacciones externas, y c) estos costos variarán en la medida en que las características técnicas y sociales de los procesos laborales se reajusten de acuerdo con las nuevas inversiones y las estrategias de organización perseguidas por las decisiones empresariales.

A partir del análisis de las interrelaciones entre proceso y escala de producción, es posible identificar situaciones variadas en que se explica la lógica básica de la integración y desintegración industriales. En principio se puede demostrar que cuando muchos procesos industriales alcanzan su escala óptima en diferentes niveles de producción, habrá fuertes presiones correspondientes que provocarán la desintegración vertical ... una condición previa evidente para que se produzca la desintegración es que el mercado que tiene por delante la producción sea lo suficientemente amplio para que los productores especializados puedan existir como entidades independientes ... como corolario, la desintegración tenderá a ocurrir en la medida en que crezca la demanda total (Scott, 1983a y b).

Así, a partir de una mejor comprensión de los aspectos económicos de la integración vertical, la división del trabajo y las posibilidades de resintetizar los procesos laborales mediante la agregación de nuevas operaciones mecánicas, es posible identificar los probables efectos sobre la globalización de los procesos económicos y las nuevas modalidades de organización espacial de la producción, lo que plantea un doble desafío a los Estados latinoamericanos: por un lado, la necesidad de revisar las bases de sus políticas proteccionistas de sustitución de importaciones y concebir nuevas orientaciones programáticas para sus políticas industriales, a fin de intensificar el proceso de su reinserción internacional y, por otro, la necesidad de participar en la organización de bloques regionales de comercio (mercados comunes, zonas de libre comercio) para redefinir sus ventajas competitivas dinámicas a escala mundial.

En esta redefinición, surge con fuerza la exigencia de repensar las formas en que se relacionan los intereses del capital y los intereses del trabajo, para adaptarlas a los sistemas de producción flexible y a las nuevas técnicas de gestión industrial. Se observa que los sectores que están fuertemente sustentados por actividades intensivas en ciencia y tecnología presentan una demanda reducida o despreciable de recursos naturales, mano de obra no calificada o semicalificada o incluso insumos de transporte. Como hasta hace poco la disponibilidad relativa de estos elementos se estaba convirtiendo en el factor que más influía en la localización de los proyectos de inversión en un sistema de competencia internacional e interregional, es preciso analizar qué nuevos factores podrían estar influyendo en atraer esas actividades, que configuran la nueva geografía industrial a escala mundial y regional, a fin de reorientar las políticas industriales y de comercio exterior de los países latinoamericanos para que puedan definir el conjunto de sus intereses sociales y políticos en el proceso de globalización económica.

Como la importancia de los trabajadores especializados, técnica y profesionalmente, es crucial para las actividades de alta tecnología, los estudios recientes sobre las modalidades de localización de estas actividades a escala nacional o mundial (Peet, 1983; Malecki, 1985; Holmes, 1983; de Mattos, 1988) han destacado la heterogeneidad del factor trabajo y distinguido diferentes dimensiones que explican su variabilidad no sólo en términos de las características de mercado (calificación, segmentación, desempeño, etc.). Las investigaciones empíricas como las de Malecki, que estudió las tendencias de localización de cuatro sectores de alta tecnología en los Estados Unidos (equipos de computación electrónica, semiconductores, instrumentos médicos y quirúrgicos y programación de computadoras), casi siempre señalan el trabajo como uno de los tres factores fundamentales (junto con la disponibilidad de infraestructura especializada y de economías de aglomeración) para explicar las tendencias de localización de estos sectores, donde muchas veces no se precisa más que "un bloc de anotaciones y un lápiz afilado" en manos inteligentes para iniciar una nueva actividad económica. En este sentido los Estados latinoamericanos, que pretenden estimular la reestructuración de sus sistemas productivos para insertarse en el proceso de globalización económica, se enfrentan a la cuestión de promover políticas de desarrollo científico y tecnológico y calificar sus recursos humanos.

III. PARADIGMAS DE DESARROLLO

Durante más de tres décadas en la posguerra se adoptó, en el proceso de planificación del desarrollo de diversos países de América Latina, un *paradigma* denominado "de arriba abajo" o "centroperiferia", que presupone que el crecimiento se inicia, de forma espontánea o programada, a partir de grandes proyectos de inversión en sectores dinámicos y aglomerados geográficos (polos de desarrollo) y se difunde, posteriormente, hacia los demás sectores y áreas del país. Durante las distintas etapas del proceso de sustitución de importaciones en la región, se observó que el Estado procuró coordinar la aceleración de este proceso asumiendo el papel de empresario en grandes proyectos de inversión, complementando o sustituyendo la iniciativa privada, nacional o multinacional y apoyándose en diferentes argumentos político-administrativos (seguridad nacional, estrategia de desarrollo, integración regional, etc.).

La experiencia más reciente de diversos países de América Latina, particularmente Brasil, con la elaboración y ejecución de grandes proyectos de inversión, de los que se esperan muchos efectos de arrastre (efectos de dispersión hacia adelante y hacia atrás; efectos inducidos sobre la demanda local; efectos fiscales) sobre el desarrollo nacional e interregional, ha suscitado muchas polémicas conceptuales y políticas. Por grandes proyectos de inversión se entiende la expresión que abarca (véase Vainer, 1990) grandes unidades productivas, la mayoría de las cuales se destina al desarrollo de actividades básicas, como el arranque o inicio de posibles cadenas productivas para la producción de acero, cobre y aluminio; otras se dedican a la extracción de petróleo, gas y carbón, a su explotación en bruto y/o transformación en refinerías o centrales termoeléctricas ... grandes represas y obras de infraestructura ... complejos industriales, portuarios y, en otra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc.

En el caso brasileño, la preocupación específica por los grandes proyectos de inversión se debe en gran parte a los dramáticos costos directos e indirectos en términos de daños al medio ambiente y al proceso de desarrollo socioeconómico de las áreas en que se insertan.

Las razones de estos daños son múltiples:

- desde el punto de vista político, la mayoría de estos proyectos fue concebida e implementada durante un período de autoritarismo político en que los grupos más afectados por los daños sociales y ecológicos no tuvieron oportunidad de manifestar sus críticas, propuestas o disidencias;
- desde el punto de vista social, muchos de estos proyectos ocurrieron en una etapa histórica en que la conciencia ecológica aún no estaba presente como fuerza contestataria en la opinión pública nacional, y
- desde el punto de vista técnico, se observa que, en el análisis y evaluación de estos proyectos a los efectos de la financiación, no se incorporaban, en sus flujos de caja, los costos sociales y ecológicos de su implantación y explotación, a fin de obtener algún criterio de inversión que calculara la rentabilidad social de los proyectos, incluyendo sus externalidades (impacto ambiental).

En realidad los grandes proyectos de inversión o los polos de desarrollo han sido más cuestionados políticamente a causa de su impacto regional negativo. En el caso concreto de los grandes proyectos de inversión implantados en Brasil en las tres últimas décadas, algunas de las principales críticas son las siguientes (véase Vainer, 1990): la ausencia de impulsos incentivadores en la región de implantación; las extraordinarias modificaciones de las estructuras y dinámicas socioproductivas y demográficas en el proceso de inserción regional; la extraterritorialidad de los procesos de acumulación y de decisión del que forman parte; la irrupción de una sucesión de eventos capaces de generar gravísimos desequilibrios ecológicos, y el hecho de que el empleo generado durante la fase de implantación se reduce significativamente durante la fase de explotación, con el agravante de que las necesidades de capacitación difieren en ambas etapas, condenando al subempleo o desempleo a grandes sectores de migrantes no capacitados. Añadamos que la implantación de estos proyectos llevó a una expansión gigantesca del sector productivo estatal, en la medida en que el Estado, a través de sus empresas, asumió la responsabilidad de realizar muchas de estas inversiones.

Un paradigma de desarrollo regional alternativo, denominado "de abajo arriba", tiene como componentes estratégicos fundamentales la movilización

de recursos latentes (humanos, materiales y financieros disponibles en las propias áreas) y el esfuerzo endógeno de las comunidades locales o regionales por promover su desarrollo económico y social. La concepción y las bases operacionales de este otro paradigma están íntimamente relacionadas con las condiciones socioculturales, históricas e institucionales particulares de cada país.

Sin embargo, hay algunos elementos comunes entre las diferentes experiencias que lo utilizan como marco de referencia, entre los cuales se destacan: a) asignación de prioridad a proyectos que satisfagan las necesidades básicas de la población (alimentos, vivienda, servicios sociales), utilizando racionalmente el máximo posible de recursos locales y regionales; b) competitividad en los mercados, basada en la diferenciación cualitativa de productos y no sólo en precios y escalas de producción; c) menor dependencia del proceso de crecimiento en cuanto a atraer grandes proyectos de inversión y mayor énfasis en la promoción de pequeñas y medianas empresas; d) aplicación en proyectos de inversión públicos o privados de tecnologías que preserven la utilización intensiva y racional de recursos relativamente abundantes en la región y en las localidades; e) garantía de mayor grado relativo de autodeterminación a las áreas periféricas respecto de la utilización y transformación de las instituciones existentes (o de la creación de nuevas) para promover su desarrollo en función de sus propios objetivos, y f) adopción de los métodos del proceso de planificación participativa como mecanismo político-institucional para movilizar el esfuerzo en pro del desarrollo de las comunidades afectadas, directa o indirectamente, por los costos y beneficios de los diferentes proyectos.

Aunque sea difícil imaginar la predominancia de este paradigma alternativo como base de referencia para las políticas públicas de desarrollo, no puede subestimarse la penetración de sus conceptos básicos en la conciencia política de diferentes segmentos de la sociedad civil, así como el creciente número de experiencias de programas y proyectos que vienen implementándose a nivel urbano y rural en diversos países de América Latina, en cuya fundamentación se encuentran las directrices de este *"otro desarrollo"*. Es evidente que, dentro de este nuevo paradigma de desarrollo, se espera que el Estado tenga el papel de inductor y coordinador del proceso y abandone el de pionero en la realización de grandes proyectos de inversión y de conductor de la iniciativa privada.

IV. VIOLENCIA URBANA Y CRIMINALIDAD

No es tarea simple establecer las relaciones entre violencia, desarrollo y democracia, particularmente cuando se consideran los diferentes tipos de problemas de violencia (la violencia colectiva, la delincuencia organizada, la criminalidad difusa) que desafían al Estado moderno. Más difícil aún es analizar los dilemas y las paradojas que entrañan la formación e implementación de políticas públicas de lucha contra el delito violento, que avanza de manera aterradora en diversas áreas metropolitanas de la región y exige que el Estado latinoamericano reformule profundamente los limitados procedimientos y concepciones que ha adoptado para lidiar con la cuestión (Paixão y Haddad, 1989).

En primer lugar, cabe dejar constancia que es normal la persistencia de situaciones de violencia y conflicto en cualquier sistema de orden social y político. La violencia, aunque éticamente injustificable, es un recurso instrumental de la producción, de conformidad de *alter* a las demandas de *ego*. Por eso mismo, la lucha contra el uso de la violencia como recurso racional de la producción de bienes individuales y colectivos ocupa un papel estratégico en las explicaciones contractualistas del surgimiento del orden público. Hobbes encontró, en el cálculo precavido de individuos que pactan frente a los costos que representa el miedo de morir violentamente en un ambiente social sujeto al uso irrestricto de la fuerza y del fraude, la base para institucionalizar la regulación pública de las interacciones sociales. La efectividad de esa regulación, como destaca Max Weber, es contingente de la concentración de los medios de violencia en el Estado. El Estado es una comunidad humana que pretende, con éxito, el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un determinado territorio. Recientemente la historia social de las democracias consolidadas ha producido algunas elaboraciones más consistentes sobre las relaciones entre desarrollo económico, repertorios violentos de acción colectiva y edificación institucional del Estado.

Desde el punto de vista de la formación de políticas públicas, el tema de la violencia puede dividirse en tres tipos de problemas: a) el problema de la violencia colectiva, que entraña la "salida" de actores políticos de la esfera legítima de participación a través de la opción por la lucha armada como

estrategia de cambio del orden político y social o como la "voz" de expresión de descontento frente a determinadas actuaciones o decisiones del gobierno; b) el problema de la delincuencia organizada o del virtual surgimiento de contramercados económicos y políticos al mismo tiempo isomórficos y antagónicos frente a las modalidades institucionales de la sociedad, y c) el problema de la criminalidad difusa, cuyas ondas transmiten a las poblaciones ansiosas, que experimentan sus efectos, el fracaso del Estado en la provisión del bien colectivo representado por la seguridad de vidas y patrimonios.

Desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas, la aparición de movimientos de oposición armada e ideológicamente orientados no parece desvincularse de las siguientes condiciones: a) la poca efectividad de la presencia institucional del Estado en la periferia social y ecológica de la sociedad; el éxito de los movimientos guerrilleros rurales es mayor donde más escasea la presencia de la autoridad pública y de los bienes colectivos que produce; b) la conquista de la autoridad pública por parte de grupos privados (oligarquías, castas y clases dominantes) y la subordinación de las políticas públicas a las modalidades represivas de organización del trabajo, y c) la incapacidad de la élite política de crear mecanismos institucionales de participación y de traducción en programas públicos de compensación o reducción de las desigualdades urbanas y rurales (Paixão, 1988).

Estos tres puntos se refieren a los elementos políticos que explican la persistencia de situaciones de violencia y conflicto representadas por la oposición armada a los sistemas políticos que fracasan en la realización de los requisitos sociales y políticos de la democracia. El fracaso se asocia a condiciones estructurales y culturales -como el legado colonial de formas altamente represivas de organización del trabajo, modelos fuertemente jerarquizados de estructuración social- inclusive con modalidades de discriminación racial articuladas con las distancias o brechas sociales profundas entre la élite y la masa y con procesos rápidos de industrialización y urbanización que liberan nuevas fuerzas y energías políticas para presionar arreglos oligárquicos, populistas o autoritarios de organización del poder, incapaces de satisfacer las demandas nacientes en pro de la igualdad y la participación.

En este contexto nos interesan particularmente las situaciones persistentes de violencia cuyo blanco no es el orden político y cuyos actores no justifican la elección de medios violentos de acción aduciendo derechos y criterios de

justicia, y que constituyen problemas públicos crónicos y universales. La criminalidad violenta contra la persona y el patrimonio reintroduce, en el cuerpo político, el problema del uso irrestricto de la fuerza y del fraude en la interacción social, y el aumento de los índices de delincuencia indica el fracaso de la autoridad pública en regular los costos externos representados por el uso desembozado de la violencia en la vida cotidiana.

Hay que distinguir dos formas de criminalidad violenta. La primera corresponde a los modos individualizados de comportamiento delictivo, como son los homicidios, robos y estupros que experimenta cotidianamente la sociedad. La sociología criminológica señala la predominancia de delitos de sangre en ambientes rurales y la orientación preponderantemente utilitaria de la delincuencia urbana. La segunda forma está constituida por la delincuencia organizada. El bandidaje no es necesariamente un fenómeno moderno, como lo evidencia el *cangaceirismo* (bandolerismo) del nordeste brasileño, o la mafia tradicional, pero encontró en las áreas metropolitanas el ambiente social de su plena realización (la concentración del mercado financiero, la generalización de nuevos hábitos culturales y la eclosión de olas delictivas relativamente invulnerables al control policial y judicial del Estado). La formación de cuadrillas de asaltantes de bancos y narcotraficantes y la venta de protección, sólidamente asentadas en la periferia urbana de las áreas metropolitanas, entraña dos tipos de problemas: a) la delincuencia organizada se reviste de los atributos que caracterizan a la empresa capitalista; el narcotráfico involucra inversiones importantes en puntos diferentes del proceso de producción y distribución de drogas, sistemas de financiamiento de cada etapa y de "lavado" del producto financiero de la operación, articulación de mercados productores y consumidores transnacionales y una elaborada y sofisticada división del trabajo; a diferencia del robo, la venta de drogas y de protección se aleja de una economía de botín y se aproxima a la ética capitalista en la concepción weberiana del trabajo disciplinado y la producción estable, y b) la delincuencia organizada, al encontrar su nicho ecológico en las regiones periféricas de las áreas metropolitanas, se disputa con el Estado la lealtad de las poblaciones periféricas, como fuente alternativa de provisión de la oferta de protección a través del uso instrumental de la violencia en la implementación del orden público, donde la presencia de la policía y del sistema de asistencia social es exigua o ineficiente.

Así pues, es preciso que en el proceso de reforma y modernización del Estado latinoamericano se establezca un análisis riguroso y sistemático de los enormes problemas que entraña la articulación de los procesos sociales y políticos del desarrollo y la contención del uso de la violencia en los sistemas sociales, a fin de que puedan diseñarse e implementarse políticas públicas de control de la criminalidad violenta. La democracia, en los planos social y político, representa la posibilidad de institucionalizar la participación e impronta de intereses sociales más amplios en la formación de políticas públicas (minimizando la utilidad de tomar decisiones colectivas de tipo insurreccional) y de dar mayor efectividad a la aplicación de normas públicas en las interacciones cotidianas de los ciudadanos (ampliando la regulación de la externalidad representada por la criminalidad violenta en las calles).

V. LAS VERTIENTES DEL LIBERALISMO ECONOMICO

Existen muchas dificultades de carácter conceptual e histórico para aceptar el conjunto de reformas propuestas por el denominado consenso de Washington para transformar y modernizar el Estado. En el plano conceptual, no puede desconocerse que *la doctrina del liberalismo económico,* que constituye el referente analítico adoptado para concebir estas reformas, asumió por lo menos tres formas principales diferentes en los países de América Latina: el liberalismo ortodoxo, el neoliberalismo y el liberalismo progresista o socialdemócrata. Su caracterización didáctica es fundamental para comprender la inmensa confusión semántica que adquiere el debate de algunas cuestiones en torno a las recientes reformas político-institucionales en América Latina, destacándose, entre estas, la cuestión del papel de los sectores público y privado en el proceso de desarrollo socioeconómico de distintos países.

Para distinguir las tres formas de liberalismo económico, consideremos, a título ilustrativo, dos problemas fundamentales: el mecanismo predominante de asignación de recursos escasos y los mecanismos para lograr los objetivos sociales de distribución del ingreso y bienestar de la población (Boisier, 1982). A partir de estos elementos, podemos obtener combinaciones de formas o estilos de liberalismo que marcan la evolución histórica diferenciada de las economías de mercado de América Latina, las cuales, con todo, tienen en

común una misma lógica de expansión y reproducción del sistema. No es preciso subrayar lo sutiles que son los criterios operacionales que establecen las fronteras entre las formas definidas de liberalismo, así como las nomenclaturas adoptadas, que se justifican, sin embargo, para fines didácticos.

Un punto fundamental para distinguir las diferentes vertientes del liberalismo económico en el mundo actual es la delimitación del papel del Estado en la asignación de recursos escasos. La posición del liberalismo ortodoxo es la del Estado mínimo, reflejada en la expresión "el mejor gobierno es el que menos gobierna". Las decisiones sobre qué, cuánto, cómo y para quién producir debe tomarlas el mercado, pues si voluntariamente se produce en un mercado un intercambio entre dos partes, es porque estas partes estiman que se beneficiarán con él. El Estado actúa de forma subsidiaria a través de la producción de bienes públicos tradicionales (defensa nacional, seguridad pública, justicia), en la cual se inserta también el deber de proteger a los miembros de la comunidad de aquellos que no pueden considerarse individuos "responsables".

La posición del neoliberalismo admite que hay otros bienes y servicios, llamados semipúblicos o de interés social que, aunque posibles de explotación por el sector privado dada la divisibilidad de su consumo (servicios de salud, de educación, de extensión agrícola, etc.), pueden ser explotados total o parcialmente por el sector público en una economía de mercado, por atribuírseles grandes méritos o beneficios sociales gracias a la presencia de sustanciales economías externas asociadas con su producción o consumo. Se trata de bienes y servicios que tienen efectos intensísimos en toda la sociedad, cuyos beneficios globales son muy superiores a la sumatoria de los beneficios individuales.

Por otro lado, ¿qué hacer, empero, cuando un determinado producto o servicio caracterizado como típico del sector privado y con niveles de rentabilidad bajos o un plazo muy largo de recuperación de la inversión se torna indispensable, dentro de un programa de desarrollo económico, como insumo para otros bienes privados? ¿Importarlo? ¿Y si el país pasa por una crisis estructural de su balanza de pagos y ve reducida su capacidad para importar? ¿Incentivar su producción con el capital privado nacional o multinacional? ¿Pero cómo, si los proyectos no lo atraen en términos de su tasa interna de retorno y de su análisis de riesgo, o no se encuadran dentro de la cronología y la estrategia de expansión de los agentes económicos privados?

Las respuestas a estas indagaciones llevaron a muchos países de América Latina a justificar la creación y expansión de innumerables empresas estatales en la posguerra, cuya funcionalidad en el proceso de desarrollo nacional se apoyaba en los argumentos más dispares: estas empresas estarían presentes donde los requisitos de inversión son muy elevados; donde la rentabilidad privada prevista, en el mediano plazo, es baja; donde las imperfecciones del mercado, la insuficiencia de información o la elevada aversión al riesgo desestimulan la iniciativa privada; donde, por razones de seguridad y soberanía política, el sistema político desea evitar el control irrefutable de las multinacionales, etc. Dado que la amplitud de estos argumentos es considerable, que su número se multiplica con facilidad y que estas empresas son capaces de organizar en torno de sí grandes intereses corporativos, no es difícil advertir cómo crecieron y se difundieron por todos los países de América Latina en la posguerra. En este sentido, es común dentro de una perspectiva liberal-progresista que, además de la producción de bienes y servicios públicos tradicionales (defensa, justicia, etc.) y bienes y servicios semipúblicos o meritorios (salud, educación, etc.), se considere también la participación del Estado en la asignación de recursos en algunas actividades productivas consideradas "estratégicas" que, en economías capitalistas desarrolladas, son típicas del sector privado.

Siguiendo con el análisis de la taxonomía de las formas o estilos de liberalismo en América Latina, cabe preguntarse qué hacer cuando, en determinado período, el poder público se ve presionado por la "sobrecarga de demandas", a través de las fuerzas políticas, para revertir una modalidad de distribución del ingreso y la riqueza considerada socialmente injusta en términos personales o regionales. ¿Esperar que los mecanismos de mercado operen la reversión? ¿Y si el plazo necesario para que estos mecanismos actúen fuera políticamente intolerable?

La ortodoxia liberal propone que se limite al máximo el grado de intervención del Estado en la economía, reduciéndose la participación de programas gubernamentales y de reglamentaciones públicas en la asignación de recursos, en la estabilización del sistema económico y, también, en la distribución de los frutos del crecimiento. Para restablecer la "libertad de elección" de los ciudadanos, es preciso restringir la participación del Estado en la economía a la producción de bienes y servicios públicos tradicionales o

smithianos, y limitar la influencia sobre el funcionamiento de las economías de mercado de los sistemas de planificación en etapa avanzada de madurez de países y regiones del Tercer Mundo. También se propicia el restablecimiento de las fuerzas autónomas de mercado como proceso más eficiente y justo de distribución del ingreso y la riqueza, ya que las desventajas de los pobres en los mercados políticos, donde se disputan recursos de programas sociales, tienden a tornarse tan grandes como en los mercados económicos. Además, los nuevos incrementos por yuxtaposición del poder público para cualquier propósito (inclusive el de eliminar los bolsones de pobreza de una sociedad) aumentan el riesgo de que el Gobierno, en lugar de servir a la mayoría de los ciudadanos, se vuelva un instrumento mediante el cual algunos ciudadanos tengan ventajas sobre otros.

Por otro lado, según el enfoque liberal progresista, se admite que la intervención del Estado es indispensable, mediante políticas públicas de carácter compensatorio, para superar la realidad observada en diversos países de América Latina, en que existen muchos grupos sociales que viven en la pobreza absoluta. También se admite que esta insensibilidad al drama social ha sido tanto mayor cuanto mayor han sido los medios disponibles para superarlo, no pudiéndose esperar simplemente que las fuerzas del mercado promuevan esta superación sin "las tiranías del control", como sueñan los liberales ortodoxos.

En este sentido, se observó en diversos países que la compatibilidad entre el crecimiento económico y el desarrollo social no se produce espontáneamente. De la aplicación de las estrategias que se establecieron en el supuesto de que los objetivos redistributivos y de equidad quedaran subordinados al mantenimiento del crecimiento acelerado del PIB, se concluye que no se lograron reducir las desigualdades mediante impactos indirectos generados por la prioridad atribuida a los criterios de eficiencia. En principio se admitió que, expandiéndose el producto y la base tributable de la economía, sería más fácil para el poder público manipular mayores recursos, capaces de solucionar los problemas económicos y sociales de los segmentos más pobres de la población; vale decir, se creía que el desarrollo social sería un subproducto cronológico del crecimiento económico.

No obstante, la experiencia histórica viene demostrando que la simple movilización intensiva de los factores de producción tiende a reproducir, ahora

sí, de forma espontánea, las condiciones sociales iniciales que le dieran sustentación. Así pues, el poder inductor del crecimiento económico propicia una mayor diferenciación de los sistemas sociales sin generar, empero, más equidad, ya que esta no está impulsada por ningún mecanismo autosustentado, por cuanto los efectos genuinos del crecimiento económico están estructuralmente vinculados a los imperativos de la acumulación y a la lógica de la diferenciación social (CEPAL, 1992; Haddad, 1993).

Así pues, se concluye que no basta señalar un conjunto de transformaciones económicas y sociales de carácter liberalizante para redefinir el papel del Estado latinoamericano frente a las condiciones predominantes en el nuevo orden económico internacional sin especificar la forma de liberalismo relevante para el planteo de los problemas específicos del contexto histórico de cada país.

VI. ESTADO Y DESARROLLO EN BRASIL

Más allá de estas dificultades de tipo conceptual y doctrinario, pueden advertirse otras dificultades para implementar el programa de reformas propuesto por el consenso de Washington cuando se examinan experiencias históricas de naturaleza específica, como en el *caso brasileño* a partir del final de los años ochenta e inicio de la década actual.

Como se sabe, Brasil tiene una larga tradición inflacionaria. Desde 1945 hubo sólo tres años en que las tasas de inflación fueron menores de 10%. A partir de 1993 el proceso inflacionario mostró una nueva modalidad, no sólo porque se registraron tasas extremadamente elevadas, sino también porque la inflación se tornó un proceso recurrente y acelerado. Después de 1983, cuando la inflación alcanzó una tasa sin precedentes en el país de 210%, pasó a ser un fenómeno crónico, con el récord actual de 7000% al año (tasa anualizada de la inflación de abril de 1994).

En una *inflación crónica*, el incremento de los índices de precios no solo es generalizado sino que también se extiende por un período suficientemente largo para inducir el desarrollo de un sistema formal o informal de indización retroactiva. Para tener éxito, un programa de estabilización de una inflación crónica debe proporcionar medios para interrelacionar adecuadamente elementos ortodoxos (tales como el rígido control de la expansión monetaria

mediante límites nominales al volumen de crédito líquido disponible y el control de los déficit públicos) y elementos heterodoxos (tales como la eliminación del ingrediente institucional de la inercia inflacionaria y el cambio del componente de expectativa de la inercia).

El programa de estabilización actual considera fundamental este enfoque y establece tres etapas complementarias. En la primera se promueve un ajuste fiscal para eliminar el déficit potencial antes de iniciar la ejecución del presupuesto y evitar que se formen expectativas de que su equilibrio se hará por emisión de moneda y de títulos públicos a muy corto plazo (cuasimoneda) o por la represión fiscal de los gastos públicos cuyo valor real resulta erosionado en el transcurso del año, situaciones en que las tasas mensuales de inflación se aceleran en ese mismo período. En la segunda etapa se propone el alineamiento relativo de precios, cambiario, salarial, etc., mediante el uso generalizado de una unidad real de valor, que funciona como un indizador diario que procura captar la inflación contemporánea y evitar que, por inercia, se cargue la inflación pasada a la nueva moneda que se ha de crear en la tercera etapa. Esta moneda deberá anclarse en las reservas cambiarias, disponer de una regla rígida de emisión y mantener una tasa de paridad en relación con el dólar, si es posible fija o variando por bandas estrictas, a fin de que los agentes económicos vuelvan a tener confianza en la moneda y, principalmente, en el Estado que garantiza su valor.

Este enfoque se contrapone en varios aspectos al consenso de Washington, no sólo porque subraya los componentes institucionales y de expectativas de la inercia inflacionaria, sino también porque atribuye mayor importancia a un ataque frontal a la crisis fiscal, a la recuperación de la capacidad de ahorro en cuenta corriente del Estado y a la definición de una nueva estrategia de intervención gubernamental, donde se destaca un conjunto de reformas institucionales que asigne prioridad a la reforma tributaria (Bresser Pereira, 1991, Haddad y otros, 1994).

El sistema tributario brasileño tiene sus raíces en la reforma fiscal implementada por la constitución de 1967. Pese a las modificaciones introducidas en los últimos 25 años, especialmente las relativas al reparto de las competencias y del ingreso tributario entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, este sistema preserva sus características originales y consiguió proporcionar a los tres niveles de gobierno ingresos que elevaron la

carga impositiva bruta en el país de 18,8% del PIB en 1965, a un promedio superior a 25% en el período 1970-1983. Esta carga impositiva más elevada, conjugada con un mejor control sobre los gastos corrientes, no sólo favoreció la eliminación de déficit públicos crónicos, sino que suministró ahorros al gobierno federal en forma permanente, alcanzando un promedio de 6,1% del PIB en el período 1970-1978, y un máximo de 7% en 1970-1972.

Desde el punto de vista fiscal, la crisis de la economía brasileña en los años ochenta es en gran parte una consecuencia del ajuste a la crisis de la deuda externa de 1982. Las dificultades fiscales se produjeron como resultado de la decisión gubernamental de asumir una parte considerable de la carga de la deuda externa que de otra manera tendría que soportar el sector privado. Además de los problemas fiscales generados por el sector externo, aumentaron las presiones con las elecciones para gobernadores estaduales de 1982 (la primera desde 1962), quienes iniciaron acciones políticas en el Congreso Nacional para ampliar las transferencias federales a los estados y municipios. Este proceso de transferencias del gobierno federal observado en los años ochenta, al cual se suman las transferencias al sector privado, puede resumirse de la siguiente manera: a) pérdidas de ingresos resultantes de la atribución de competencia tributaria a estados y municipios y del incremento de su participación en los ingresos federales; b) incentivos fiscales y subsidios, particularmente a la agricultura y las exportaciones, que pasaron a tener una participación creciente en el PIB; c) reducción real de las tarifas de los servicios públicos y de los precios de bienes y servicios producidos por las empresas estatales; d) transferencia al gobierno federal del riesgo cambiario vinculado con la deuda externa del sector privado, y e) transferencias de fondos del gobierno federal, por conducto de bancos oficiales, a las compañías privadas con dificultades financieras. Hubo factores adicionales que contribuyeron a reducir todavía más los ingresos del gobierno federal de aquella época: el efecto Olivera-Tanzi relacionado con la inflación creciente; el menor nivel de la actividad económica y la tendencia cada vez mayor de muchas actividades a volverse informales, como resultado de acentuados incrementos en las tasas de impuestos y de la previsión social, así como el debilitamiento progresivo de la administración del sistema tributario. La nueva constitución brasileña de 1988 agravó dramáticamente la ya endeble condición financiera del gobierno federal.

A pesar de la transferencia masiva de ingresos a los Estados y municipios, la nueva Constitución no atribuye a estos niveles de gobierno la responsabilidad de suplir los servicios públicos que anteriormente ofrecía el gobierno federal y que se financiaban con cargo a estos mismos recursos. Por el contrario, la Constitución atribuye al gobierno federal nuevas responsabilidades para prestar a la población brasileña más servicios sociales en las esferas de educación, salud y asistencia social. Al mismo tiempo, con el aumento de las transferencias de recursos fiscales a los gobiernos estaduales y municipales, la Constitución amplió considerablemente la vinculación de los recursos, que alcanza actualmente a casi 80% de las recaudaciones tributarias federales (descontadas las transferencias). Además, la carga tributaria como resultado de la nueva Constitución no significó ingresos fiscales más elevados: la carga tributaria bruta se mantuvo estable en torno a 22% del PIB. Sin embargo, en la ejecución de los programas de estabilización se hizo cada vez más difícil obtener superávit primarios y operacionales (incluido el servicio de la deuda pública) a causa de estas restricciones fiscales de índole constitucional en términos de ingresos y gastos públicos. Mientras tanto, desde el punto de vista de las políticas de estabilización, lo que interesa es el equilibrio de las cuentas consolidadas del sector público en conjunto, lo que incluye las cuentas de las empresas públicas y de la previsión social.

Las empresas públicas desempeñaron un papel importante en la economía brasileña, especialmente a partir del inicio de los años cuarenta. Después de 1964, la creación de empresas estatales se difundió rápidamente del ámbito federal hacia las esferas estaduales y municipales. La índole de estas empresas puede resumirse así: a) empresas que prestan servicios públicos (agua, energía, urbanización); b) empresas que poseen monopolios legales (petróleo, telecomunicaciones, generación de energía); c) empresas en sectores "estratégicos", como minería, acero, fabricación de aviones, investigación agrícola, servicios computacionales, etc.; d) compañías que pasaron al control de bancos oficiales por quiebra o por otros problemas financieros. La crisis económica brasileña de los años ochenta afectó profundamente a las empresas de propiedad estatal, especialmente los grupos que ejecutaban grandes proyectos de inversión. La interrupción de la afluencia de capitales externos a Brasil suprimió la fuente principal de financiamiento de

estas empresas, lo que prorrogó los cronogramas físicos de los proyectos, aumentó sus costos y postergó la entrada de los ingresos previstos en sus flujos de caja.

Como hipótesis general para explicar el notorio surgimiento de las empresas estatales en la economía brasileña, en contraposición a las explicaciones aducidas ahora último (el dirigente público como maximizador de gastos; la formación de un capitalismo de Estado como ideología predominante del subsistema político, etc.) postulamos que estas empresas surgen en medio de los diversos ciclos de expansión para complementar la producción de bienes y servicios en sectores con uso intensivo de la tecnología, de baja rentabilidad privada a mediano plazo y con gran margen de riesgo para las inversiones, que, sin embargo, se hicieron indispensables para la continuidad del proceso de acumulación debido a dificultades de importación en situaciones de crisis de la balanza de pagos. Se comprueba, por ejemplo, que de las 560 entidades del presupuesto de las empresas estatales en 1980, casi 80% se crearon dentro del ciclo del movimiento político de 1964, el cual, desde el punto de vista ideológico, siempre propugnó por un modelo económico antiestatizante y privatizador.

Si examinamos las razones del fracaso relativo del desempeño económico y financiero de muchas empresas estatales, encontraremos los aspectos más diversos posibles; entre otros, influencia política en la contratación del personal técnico y directivo; indefinición de objetivos; estructura orgánica precariamente establecida. Sin negar la existencia de estos hechos, no podemos olvidar una cuestión básica: la empresa estatal brasileña ha desempeñado múltiples funciones. Por una parte, es la unidad productiva de la cual se exigen resultados positivos en el balance de ingresos y costos; por otra, es la unidad orgánica a la que el Estado atribuye funciones en la ejecución de objetivos de las políticas económicas, tales como la reducción de tarifas y precios para controlar las tasas de inflación; la participación accionaria en proyectos pioneros; la localización en áreas deprimidas para atenuar los desequilibrios regionales del desarrollo; lo que se traduce, en general, en la reducción de las utilidades financieras necesarias para sus reinversiones.

De modo que para hacer una evaluación no convencional de estas empresas, es necesario que exista un sistema de contabilidad interna entre el gobierno y las empresas estatales, mediante contratos de gestión, a fin de que se consignen los costos o pérdidas de ingresos a que estas empresas están

sometidas para ejecutar de los objetivos de las políticas económicas y sociales y se establezcan mecanismos compensatorios para reembolsarlos. A partir de este punto, se podrán identificar los problemas de gestión en la organización y de ineficiencia en la asignación. De no establecerse éstos y otros mecanismos de control sobre las empresas estatales, éstas quedan expuestas a todo tipo de prejuicios doctrinarios y políticos, sin que se pueda determinar siquiera si su eventual fracaso económico y financiero se debe también a la influencia de factores políticos e intereses inconfesables.

El magro desempeño económico de las empresas estatales y la imposibilidad de efectuar mayores transferencias por parte del gobierno a causa de su propia fragilidad financiera llevaron a preocuparse acerca de la necesidad de privatizarlas, siguiendo la tendencia mundial de una menor injerencia estatal en la economía. El proceso de privatización brasileño pasó por dos fases diferentes. Se inició, tímidamente, en los años ochenta con la venta de las empresas privadas que habían pasado al control de los bancos oficiales: de 1985 a 1989, se vendieron 13 empresas en la primera fase del programa de privatización, por un valor total de 1 000 millones de dólares. La segunda fase comenzó en 1990 con mayor intensidad, reforzada por una ley del Congreso, que incluía las grandes empresas no consideradas como monopolios legales en los sectores del acero, la petroquímica y los fertilizantes. Hasta 1993 se obtuvieron más de 6 000 millones de dólares en diferentes subastas, que se pagaron principalmente con títulos de la deuda pública interna, ya que los recursos provenientes de la deuda pública externa (0.9% del total de las monedas utilizadas) o de caja (sólo 2.7% del total) eran escasos.

Actualmente, más de 20 empresas se hallan en proceso de privatización, algunas de ellas de gran tamaño. Últimamente, el Congreso Nacional aprobó una ley que autoriza la concesión de servicios de infraestructura pública al sector privado, lo que deberá incentivar aún más dicho proceso.

El problema principal de la privatización radica actualmente en ampliar su ámbito para incluir los cuatro grupos de empresas estatales que aún permanecen bajo el control del gobierno federal (Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás y Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)), lo que permitiría movilizar recursos importantes para reducir sustancialmente la deuda pública total, y ejercería una importante función estabilizadora a nivel macroeconómico. Sin embargo, la privatización

de estas empresas exige introducir reformas políticamente polémicas en la Constitución, cuyo proceso de revisión se inició en octubre del año pasado.

El sistema de **previsión social** brasileño fue establecido en los años treinta. Simultáneamente con la formación de los sindicatos, se crearon institutos asociados para prestar beneficios de jubilación y pensiones, financiados con las contribuciones de empleados y empleadores. Como sucede con todos los nuevos fondos de capitalización, los recursos disponibles durante los primeros años de vida de estos institutos superaban la demanda de prestaciones. De manera políticamente demagógica, los administradores de estos fondos previsionales ampliaron las prestaciones sin contar con financiamiento suficiente. Se utilizaron las reservas técnicas para financiar servicios de salud y, en algunos casos, inclusive para subsidiar créditos habitacionales. Asimismo, la inflación, la mala administración y la irresponsabilidad política deterioraron aún más el capital y la credibilidad de estos institutos previsionales. Como resultado, se desorganizó el sistema de capitalización y se creó un sistema de pensiones con ingresos y egresos casi simultáneos en los flujos de caja. A pesar de los diferentes intentos del Estado por asegurar un financiamiento suficiente al sistema de pensiones, subsiste un desequilibrio estructural entre los ingresos y los gastos crecientes.

Aun cuando se considera que había un incremento real de los ingresos estimados con una mejor administración y control del sistema, así como con el cese de las transferencias de la previsión social a gastos públicos en servicios de salud -con el casi colapso de estos servicios-, este sistema todavía sufre la amenaza de déficit. Las proyecciones de gastos e ingresos de la previsión social hasta el año 2000 indican que los gastos en pensiones, de salud curativa y asistencia social deberían alcanzar entre 11% y 13% del PIB, el doble del porcentaje observado en 1990, lo que supone un déficit potencial de entre 2.3% y 3.9% del PIB. A menos que se reestructure el sistema de previsión social y se apliquen reformas apropiadas, no se podrá cumplir con los compromisos actuales previstos en la Constitución de 1988.

La crisis fiscal y financiera del Estado brasileño constituye actualmente el obstáculo principal para la reactivación del **crecimiento económico** del país. La mala evolución de la economía a partir de los años ochenta contrasta con las tendencias de crecimiento en el largo plazo: durante las cuatro décadas anteriores la economía brasileña creció a un ritmo más rápido que el de la

Cuadro 1

BRASIL: INDICADORES FISCALES Y FINANCIEROS DEL SECTOR PUBLICO

1. Distribución de los ingresos tributarios por nivel de gobierno

después de las transferencias constitucionales

	1979-1984	1990
1.1. Gobierno federal	66%	54%
1.2. Gobiernos estaduales	24%	30%
1.3. Gobiernos municipales	10%	16%

2. Ahorro público en cuenta corriente

% del PIB

1970	6,61%
1980	2,74%
1990	(2,24%)
1991	(3,91%)

3. Transferencias en cuenta corriente del gobierno, incluidos los intereses de la deuda interna y externa, las pensiones y las subvenciones

% del PIB

1970	9,34%
1980	12,76%
1990	14,03%

4. Empresas públicas del gobierno federal

% del PIB

	1980	1985	1992
4.1. Ingresos corrientes	13,64%	14,17%	17,58%
4.2. Inversión bruta	4,56%	3,06%	2,31%
4.3. Servicio de la deuda	0.86%	2,55%	2,34%

mayoría de los países industrializados (a una tasa anual de crecimiento en torno a 7%). Hay factores capaces de fomentar el retorno a esta trayectoria histórica cuando se estabilice la economía, entre los que destacan: a) la inexistencia de enclaves religiosos, raciales o lingüísticos organizados a nivel regional que puedan inhibir la integración del mercado nacional; b) la madurez de las instituciones políticas, inclinadas a resolver las cuestiones conflictivas mediante procesos de negociación política dentro de las normas del proceso democrático; c) la elevada densidad y la extrema diversificación de la base de recursos naturales renovables y no renovables; d) el dinamismo y la flexibilidad de la clase empresarial, que ha demostrado gran capacidad para adaptarse a un ambiente de creciente incertidumbre económica y competencia externa.

Mientras tanto, para reanudar su trayectoria histórica de crecimiento económico, la economía brasileña debe superar algunos obstáculos y estrangulamientos, entre los que sobresalen los bajos niveles de inversión pública y la base de recursos humanos de calificación muy dispar. La crisis financiera de los años ochenta afectó las inversiones en infraestructura pública, las que cayeron a tal punto que ni siquiera son suficientes para financiar la tasa de depreciación del capital acumulado en carreteras, puertos, ferrocarriles, etc. La caída de la inversión pública acompaña, en realidad, la disminución general del total de la formación bruta de capital fijo en Brasil (de más de 25% del PIB durante el decenio de 1970, a menos de 16% en los años noventa). Aunque la Constitución de 1988 obliga a destinar más de 20% de las recaudaciones impositivas al sistema educacional brasileño, cabe dejar constancia asimismo que estos recursos se han asignado de manera tan ineficiente que, ciertamente, habrá problemas de mano de obra durante un nuevo ciclo de expansión económica, en particular si éste se acompaña de inversiones intensivas en ciencia y tecnología.

Pero la movilización de las potencialidades de crecimiento de la economía no tropieza solamente con el atolladero inflacionario o puntos de estrangulamiento específicos, sino también con problemas de índole institucional, como la injerencia oficial en el sistema económico a través de un número excesivo de reglamentaciones generales y específicas, y la sobreprotección real de la industria nacional.

El coeficiente de **apertura externa** de la economía brasileña (exportaciones más importaciones divididas por el PIB) es uno de los menores entre los

países de industrialización reciente. En los años cincuenta, el modelo de crecimiento brasileño basado en el proceso de sustitución de importaciones llevó al país a producir internamente casi todos los bienes de consumo duraderos y no duraderos para satisfacer la demanda interna. Después de la crisis del petróleo, hubo una nueva ronda sustitutiva, básicamente de insumos energéticos, insumos básicos y bienes de capital. Basadas en la ley de similitud y en los argumentos de la industria incipiente, se establecieron muchas industrias que gozaron de elevados niveles de protección arancelaria y no arancelaria durante muchos decenios. En los cuatro últimos años, las autoridades económicas decidieron reducir el nivel de autarquía de la economía brasileña, a fin de integrarla de manera competitiva en el proceso de globalización económica. En ese sentido, se eliminaron gradualmente casi todas las restricciones cuantitativas al comercio exterior y se redujeron drásticamente los aranceles aduaneros al nivel medio actual inferior a 15%, lo que deberá expandir sensiblemente el grado de apertura de la economía brasileña en los próximos años, principalmente después del término del presente ciclo recesivo.

Existen, sin embargo, grandes obstáculos a esta expansión del comercio exterior: a) los mecanismos de financiamiento a largo plazo de las inversiones y exportaciones fueron destruidos por los efectos perversos de la inflación crónica; b) la excesiva carga tributaria y previsional sobre las inversiones productivas para expandir y modernizar las actividades económicas; c) el alto costo de los préstamos y otros instrumentos financieros, con tasas de interés reales superiores a 15% anual; d) la contracción del mercado interno debido al empobrecimiento general de la población; e) el elevado costo del transporte y la comercialización (la nueva ley que liberaliza y desreglamenta los puertos brasileños pretende reducir parte de estos costos a mediano plazo mediante prácticas competitivas); f) la falta de una legislación apropiada para enfrentarse a prácticas de competencia desleal, tales como el dumping, la cartelización, los subsidios implícitos, etc.

Brasil tiene un largo historial de intervenciones estatales que congestionaron su economía con un conjunto inmenso de instituciones y **reglamentaciones** que interfieren en las operaciones del sistema de mercado, aduciendo que es necesario proteger a los trabajadores y consumidores del poder del mercado, de los efectos externos de las transacciones de mercado, etc. El peso de las medidas burocráticas, sumado a la carga tributaria y previsional, provocaron

un crecimiento gigantesco de las actividades informales (que generarían un valor agregado aproximado de entre 100 000 y 150 000 millones de dólares al año) que se caracterizan, principalmente, por la pequeña escala de inversión y producción, por la falta de barreras al ingreso y por procesos productivos intensivos en mano de obra y tecnología adaptativa.

La redemocratización del país se ha traducido en esfuerzos por desregular la economía, entre los cuales se destacan: la reducción de restricciones a los sistemas de transporte y comercio exterior; la eliminación de procedimientos burocráticos para tener acceso a los servicios públicos y poder iniciar una nueva actividad empresarial; la simplificación de los mecanismos tributarios y de los sistemas de tarifas públicas, etc. Por desgracia la Constitución de 1988 favoreció, al mismo tiempo los intereses de grupos privados específicos con un profundo sentimiento corporativista e indujo a la creación de estructuras reglamentarias todavía más complejas, que han contribuido a impedir el éxito de los programas de estabilización y la reactivación del crecimiento económico en los últimos años. Se sabe que el aumento de las reglamentaciones oficiales sobre las actividades del sector privado crea el peligro de que unos cuantos poderosos puedan servirse del gobierno para obtener ventajas especiales a costa del resto de la sociedad, y también estimula las fuentes primarias de la corrupción administrativa.

VII. PLAN Y MERCADO

Una sociedad con un régimen de inflación crónica y recesión económica tiende a considerar las actividades de **planificación estatal** de mediano y largo plazo como superfluas y residuales. Se da por supuesto que los problemas de corto plazo (inflación, déficit públicos, etc.) son tan críticos y predominantes que no se darían las condiciones para que esta sociedad se programara a fin de abordar los problemas de mediano y largo plazos (erradicación de la pobreza absoluta, atenuación de los desequilibrios regionales, etc.) antes de alcanzar la estabilidad económica, reestructurar los grandes pasivos del sector público y lograr mayor control de los gastos públicos. Es decir, en una sociedad con un régimen de inflación crónica y recesión económica, como la brasileña, los problemas estructurales estarían determinados por los problemas coyunturales.

Ahora bien, este debate pierde su significado analítico cuando se vive durante más de un decenio una secuencia de políticas de corto plazo, ya que en este caso aparecen efectos imprevistos sobre los problemas de mediano y largo plazos, no siempre en la dirección deseada. A guisa de ejemplo, se menciona la serie de efectos de los diferentes programas de estabilización que Brasil viene realizando desde comienzos de los años ochenta, de acuerdo con las más distintas orientaciones conceptuales y procesales (programas ortodoxos contrapuestos a programas heterodoxos; programas gradualistas frente a programas de choque; programas con o sin supervisión del FMI, etc.). Al observar las repercusiones que estos programas fallidos tuvieron sobre algunas variables estructurales en la economía brasileña, nada mejor que destacar los efectos inesperados o inconvenientes de la falta de articulación entre las políticas económicas de corto plazo y las políticas de desarrollo de mediano y largo plazos: a) al liberar las tasas de interés del mercado y estimular esquemas de control político-administrativo sobre la evolución de los salarios de la economía, se pervierte la distribución funcional del ingreso; la participación de los salarios en el ingreso nacional cae de valores cercanos a 50% en los años cincuenta y sesenta, a cifras poco mayores de 30% en los últimos años; en cambio, la participación de los intereses en el mismo período salta de poco más de 5% a valores superiores a 15%; b) los recortes sucesivos del gasto público, el desmantelamiento del aparato estatal como resultado de reformas administrativas mal concebidas o ejecutadas y la creciente desincentivación salarial al desempeño de los funcionarios públicos llevaron a la desorganización cuantitativa y cualitativa de la oferta de servicios públicos tradicionales, en particular aquéllos cuyos beneficiarios finales son los grupos de bajos ingresos; c) los cambios constantes de las reglas del juego económico en términos de los principales mercados, a consecuencia de experiencias heterodoxas de estabilización (congelamiento de precios, confiscación de inversiones financieras, cambios no negociados del sistema de indización, etc.) redujeron drásticamente las inversiones de mediano y largo plazos, a causa de la elevación de los niveles de riesgo y las incertidumbres del proceso decisorio de la economía.

Es evidente que no pueden subestimarse o menospreciarse los efectos perversos de los desequilibrios macroeconómicos, ya que cuando se produce una crisis fiscal y financiera que paraliza el Estado, toda la economía tiende a inmovilizarse. Sin embargo, toda sociedad necesita afinar sus instrumentos

detectores de las tendencias que actúan moldeando el presente agitado, y trabajar, asimismo, en forma sistemática con escenarios alternativos en ambientes externos cambiantes que brinden a los encargados de ejecutar las políticas en curso referencias estables que protejan contra la inestabilidad coyuntural a aquéllos que tienen que coordinar las actividades del Estado de manera racional en el corto, mediano y largo plazos. Ahora bien, es justamente en este aspecto que la planificación oficial adquiere mayor dimensión, pues su gran potencial radica no sólo en la evaluación de alternativas específicas para el proceso de desarrollo, sino en la propia generación de estas alternativas, al identificar problemas y factores estratégicos a fin de alcanzar un conjunto de objetivos de la sociedad con menores costos de oportunidad económicos y sociales.

En este sentido, se ha objetado la adecuación de la nueva ortodoxia liberal como cuerpo doctrinario para enfrentar los interrogantes actuales del proceso de desarrollo de diversos países de América Latina. La experiencia histórica apunta a evitar las posturas ideológicas rígidas en este campo: existe una función que deben desempeñar tanto el Estado como las fuerzas del mercado en la dinámica de las economías capitalistas. Y, específicamente, en un país en desarrollo dependiente como Brasil, la actuación planificada del sector público se convierte inclusive en una condición previa para el adecuado funcionamiento de una economía de mercado, en la medida en que por conducto de políticas y programas especiales para incentivar al pequeño productor, organizar subsistemas urbanos y regionales y mejorar la calidad de vida en las grandes metrópolis, el Estado estimula la capacidad competitiva de sectores productivos hasta entonces marginados, moviliza potencialidades latentes de crecimiento económico o permite aumentar la productividad de la población económicamente activa mediante la eliminación de desgastes de la fuerza de trabajo provocados por sistemas de transporte precarios o condiciones ambientales adversas. Para el funcionamiento y la integración de los mercados de productos y factores es fundamental reducir el grado intolerable de las desigualdades sociales y espaciales de desarrollo mediante políticas públicas, siempre que éstas contribuyan a mejorar la difusión de información, facilitar el acceso a la disponibilidad de infraestructura económica y social, reducir las utilidades de los monopolios o dinamizar las fuentes de crecimiento.

Se espera que en un proceso de reforma y modernización del Estado

latinoamericano, éste pase a desempeñar un papel más amplio que la simple coordinación y mantención de la coherencia del equilibrio macroeconómico, además de garantizar la oferta de bienes y servicios públicos tradicionales. En primer lugar, se espera que el Estado pueda coordinar los instrumentos de políticas públicas tendientes a promover **medidas compensatorias** para atenuar las desigualdades en materia de ingreso y riqueza entre grupos sociales y regiones dentro de un mismo país. En este caso, sobresalen las diversas políticas de desarrollo regional indispensables en los países de mayor dimensión geográfica, para evitar la vertiente desintegradora de movimientos regionalistas que se apartan de la perspectiva más amplia de los intereses nacionales en el proceso de desarrollo económico y social.

El regionalismo, como movimiento político y cultural, tiene diferentes definiciones según las características históricas que asume en cada país. En función de las divisiones étnicas o culturales que preceden la formación del Estado unitario moderno o en función de la concentración excesiva del poder y la riqueza en pocas áreas de un país, el regionalismo puede caracterizarse por la defensa y promoción de una cultura local, así como por el incentivo a formar instituciones políticas autónomas en determinadas regiones. Por otra parte, el regionalismo puede destacarse como un movimiento político-administrativo con miras a la creación de una estructura gubernamental para coordinar e implementar un conjunto de funciones públicas de nivel intermedio entre los órganos centrales y aquéllos tradicionalmente vinculados a los gobiernos locales. Por último, el regionalismo puede referirse también a las actividades del moderno proceso de planificación estatal que tengan lugar en este nivel intermedio, como manera de democratizar e integrar las actividades del gobierno central a nivel subnacional y asegurar mayor eficacia a los objetivos regionalizados de las políticas públicas.

En la mayoría de los países de América Latina se han producido movimientos regionalistas debido a las tensiones sociales y políticas provocadas, fundamentalmente, por la difusión desigual de la dinámica del crecimiento económico en su espacio geográfico. En general, esos movimientos regionalistas han surgido históricamente en situaciones en que (Markusen, 1987; Haddad, 1983):

a) Existe separación territorial entre la esfera de las actividades de producción y la de circulación de bienes y servicios -por ejemplo, las regiones

que generan voluminosos excedentes agrícolas se sienten expoliadas por los intereses económicos de otras regiones que financian, transportan y comercializan las cosechas con beneficios financieros desproporcionados elevados (transferencia interregional de excedentes productivos);

b) Las regiones especializan sus estructuras productivas en un régimen de intercambio interregional desigual -por ejemplo, una región se especializa en la producción de alimentos y materiales no procesados y adquiere de otras regiones bienes manufacturados de consumo y de producción mediante relaciones de intercambio sumamente desfavorables a lo largo del tiempo (deterioro de los términos de intercambio interregional);

c) Coexisten en el mismo momento histórico modalidades de producción conflictivas, aunque diferenciadas territorialmente -por ejemplo, la modalidad de producción de una región utiliza mano de obra esclava y otra mano de obra libre, como en el contexto histórico de la guerra civil de los Estados Unidos en el siglo pasado (conflictos de intereses entre las clases y al interior de las clases sociales);

d) las instituciones públicas y privadas de las áreas más desarrolladas de un país pretenden, manipulando su fuerza de decisión a nivel del poder político central, definir la forma, la intensidad y la cronología de la utilización de los recursos naturales y energéticos de las zonas menos desarrolladas, en particular aquéllas situadas en la frontera externa de la economía nacional (relaciones de dependencia entre regiones).

Durante el presente siglo, los antagonismos políticos y económicos provocados por las disparidades regionales de desarrollo constituyeron la principal base potencial para impulsar los conflictos y las tensiones entre los intereses de las diferentes regiones de Brasil. Aunque los diferentes ciclos económicos de expansión y contracción que se produjeron en la economía nacional durante los 50 últimos años, puedan haber agravado esos conflictos y tensiones a través de la distinta absorción de sus costos y beneficios, entre las regiones, el problema de los desequilibrios regionales de desarrollo se ha presentado en Brasil como un fenómeno estructural y recurrente que ha realimentado estos antagonismos a mediano y largo plazos. Ahora bien, un país con las dimensiones geográficas y la heterogeneidad sociocultural imperantes en Brasil, tiene como uno de los principales objetivos generales de desarrollo la preservación de su unidad nacional; de modo que es indispensa-

ble que existan condiciones político-institucionales para controlar los conflictos regionales a través de la promoción del desarrollo económico y social de las áreas periféricas del país y, en particular, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

En segundo lugar, se espera que el Estado disponga de condiciones políticas y de capacidad de gestión para promover un **proyecto nacional de desarrollo** que se fundamente en la transformación productiva con equidad social y el crecimiento sustentable (CEPAL, 1992; Boisier, 1992). La transformación productiva significa determinar las reestructuraciones económicas e institucionales que se basen en ventajas competitivas dinámicas y permitan la inserción competitiva del país en la economía internacional, dejando de lado actividades y sectores que crecieron a la sombra de ventajas espurias, ancladas en interminables incentivos fiscales y financieros, en la sobreexplotación de la mano de obra o en el uso predatorio de los recursos naturales renovables y no renovables. La búsqueda de la equidad social se manifiesta no sólo en un conjunto de políticas compensatorias de índole social o espacial, sino principalmente en el estímulo a una política de empleo e ingreso en áreas del país en que se concentran los bolsones de desempleados o marginados socialmente. Dentro del proceso de formulación y ejecución de las modernas políticas públicas destinadas a estimular los progresos científicos y los cambios tecnológicos (Rothwell, 1989), existe una gran oportunidad de promover una diferenciación interregional en beneficio de estas áreas, mediante la aplicación de los más diversos instrumentos y mecanismos de estas políticas específicas (orientación geográfica de las inversiones y demandas de las empresas estatales; localización de laboratorios de investigación y centros de información; tributación diferenciada de empresas, según su orientación espacial; créditos subvencionados que beneficien a empresas en áreas deprimidas, etc.), las que podrán contribuir a reorientar las tendencias de localización de las actividades de alta tecnología y favorecer el surgimiento y la consolidación de nuevos polos de desarrollo en el país.

Finalmente, es preciso que -en el proyecto nacional de desarrollo- se introduzca el concepto de desarrollo sustentable en el proceso de expansión de la producción y el consumo, a fin de que la tasa de utilización de los recursos (en particular, los naturales) sea como máximo igual a la tasa de reposición y conservación de los mismos. Las nuevas constituciones, la de Brasil y las de los

estados de la Federación, priorizan, en varias de sus disposiciones la condicionalidad indispensable de incorporar la dimensión ambiental en el proceso de planificación nacional y estadual. Entre estas disposiciones se destacan: la acción popular, que persigue dejar sin efecto los actos que dañan el medio ambiente; el estudio previo del impacto ambiental para iniciar obras o actividades que puedan causar potencialmente una degradación significativa del medio ambiente; sistemas de sanciones penales y administrativas para conductas y actividades consideradas lesivas para el medio ambiente, etc. Estas y otras disposiciones constitucionales, basadas en la intensa movilización política de los movimientos conservacionistas, nos permiten afirmar con cierta seguridad que la preservación ambiental será una tendencia importante en el curso de los próximos años y traerá como cambio una concepción alternativa de desarrollo, en la que el tema de los ecosistemas no se trate al margen de las principales decisiones relativas a la acumulación de capital y sus efectos distributivos.

Finalmente, se espera también que en el proceso de reforma y modernización del Estado latinoamericano, éste adquiera flexibilidad político-institucional para abordar, con eficiencia y eficacia, los **aspectos emergentes y las nuevas realidades** del mundo contemporáneo (la promulgación y ejecución de leyes de defensa de la competencia y antidumping; la preservación y consolidación de los derechos de las minorías; el desempleo estructural derivado de las transformaciones productivas, etc.). En este sentido, en relación con los crecientes problemas de la violencia en las principales regiones metropolitanas de la región, cabe destacar, a guisa de ilustración, la importancia del Estado y sus políticas en áreas y sectores de la sociedad en que predominan situaciones crónicas de delincuencia organizada y de criminalidad difusa (Paixão y Haddad, 1989).

La violencia delictiva y su reglamentación pública presentan un problema curioso para una articulación analítica coherente de los procesos de desarrollo y control social. Explicando crudamente el problema: si la comisión del delito responde a privaciones objetivas experimentadas por la persona (desempleo, subempleo, analfabetismo, miseria), correspondería a otras políticas (empleo, distribución del ingreso, educación) corregir el problema delictivo. Este paradigma -que predomina en el debate de las políticas públicas de seguridad- presenta dos variantes. Para la derecha política, la distinta partici-

pación individual de los marginados urbanos en actividades delictivas se explica por la internalización de metas culturales irreales que se contraponen a las vías institucionales para realizarlas: si las ventajas del delito son superiores a los beneficios del salario mínimo, queda resuelto el problema motivacional -la variable que interviene entre las restricciones estructurales y las opciones personales. Para la izquierda, las opciones delictuales predominantes entre los pobres urbanos se explican como "estrategias de supervivencia" de los marginados y desempleados en el contexto perverso del desarrollo capitalista periférico (Paixão, 1988).

Ese modelo -en ambas versiones- no tiene en cuenta un hecho evidente: la conformidad de la amplia mayoría de la población pobre marginal con los patrones convencionales de moralidad y su repudio inherente a solucionar por vía delictual las carencias que representan las privaciones estructurales. Más aún: si se opta por un *'modelo de hombre delincuente'* como individuo racional y se escogen alternativas conductuales a partir de la evaluación de la utilidad relativa del trabajo y del asalto, el modelo es incapaz de concebir la pobreza y la delincuencia como problemas sociales autónomos. Las obligaciones éticas del Estado respecto de la reducción de los grados de marginalidad y pobreza de las poblaciones no se confunden con las políticas de control social -inclusive porque los mayores costos de la violencia delictual inciden sobre las poblaciones de bajos ingresos.

¿Cuáles son las consecuencias -desde el punto de vista de los instrumentos y estrategias para encarar el problema de la delincuencia violenta- de abandonar la hipótesis de la afinidad electiva entre pobreza y delincuencia? La primera es el rescate del paradigma de la disuasión para formular políticas públicas de seguridad. En el análisis de las tasas de delincuencia en tres áreas metropolitanas (Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte) encontramos los siguientes hechos: a) las tasas de delincuencia violenta (homicidio, robo y estupro) disminuyeron durante la recesión económica de 1980 a 1982; b) la correlación entre desempleo y delincuencia violenta es negativa; c) el crecimiento de la tasa de delincuencia violenta coincide con reducciones significativas del gasto en seguridad pública por habitante, del porcentaje de este gasto en el gasto público total y del contingente policial.

El rescate del paradigma de la disuasión significa, inicialmente, privilegiar el gasto público como instrumento de intervención directa del Estado en

el problema de la delincuencia violenta (difusa y organizada): el incremento de contingentes policiales mejor entrenados y tecnológicamente equipados para patrullar las ciudades, así como un sistema judicial más ágil (informatizado y dotado de mejores recursos humanos) deben aumentar la certeza de que los actos delictivos serán castigados -lo que inhibe las preferencias por carreras delictivas.

Otra consecuencia de archivar las convicciones sobre las causas sociales del delito es de índole paradojal. La implementación de políticas sociales -orientadas a reducir los grados de exclusión de las poblaciones periféricas respecto al consumo de bienes y servicios que caracterizan la vida civilizada- puede tener un efecto imprevisto: el agotamiento de los focos criminógenos provenientes de la falta de poder público y de sus representaciones organizacionales y simbólicas en la periferia social.

Es evidente que la propuesta de un conjunto de funciones para el Estado latinoamericano (la concepción y ejecución de políticas compensatorias de índole social o espacial; la coordinación de un proceso de desarrollo que se fundamente en la transformación productiva con equidad social y sustentabilidad; su actuación eficiente y eficaz en el contexto de los problemas económicos y sociales de las nuevas realidades contemporáneas) no significa aceptar los procedimientos políticos e institucionales adoptados por este Estado en las últimas décadas. En primer lugar, no se puede olvidar que la presencia del Estado es prioritaria y muchas veces insustituible en la producción de los bienes públicos tradicionales o smithonianos (la prestación de servicios de interés colectivo, la modernización de la infraestructura básica, la previsión y asistencia social) y abre un espacio para que las fuerzas privadas del mercado actúen para suministrar la mayor parte de los bienes y servicios que todavía permanecen en manos de las empresas estatales. La primacía de la sociedad mediante la valorización de la iniciativa privada -individual y social- supone la reforma del aparato estatal para corregir sus deformaciones, racionalizarlo, volverlo más ágil y más transparente y, por consiguiente, más abierto y propenso al control de la sociedad. Además de restablecer un equilibrio adecuado entre los tres poderes, hay dos grandes tareas que sobresalen en la reforma y modernización del Estado latinoamericano: a) aumentar la base de participación popular en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, mediante sistemas de consulta a los grupos que, directa o indirectamente, estén

involucrados en las decisiones oficiales, en términos de costos y beneficios, ya que el compromiso democrático impone en todas las etapas de la planificación estatal el fortalecimiento de las estructuras participativas y la negación de los procedimientos autoritarios, a fin de que el aparato del Estado se vuelva más abierto y más receptivo a las aspiraciones y las demandas de la sociedad; y b) superar el actual paradigma burocrático de la administración pública y adaptar las estrategias innovadoras contemporáneas a las nuevas técnicas de gestión del sector privado.

En ese sentido, cabe distinguir, en la elaboración e implementación de una política pública, dos niveles complementarios en el proceso de toma de decisiones: el primero, en el que intervienen únicamente los órganos públicos de los diferentes niveles de gobierno y en el que se consideran las deliberaciones de los actores de la administración pública, los que, en el marco de una jerarquía funcional y de un sistema de relaciones intergubernamentales, determinan lo que debe hacerse, cómo debe efectuarse y a quién corresponde ejecutar el conjunto de programas y proyectos; y un segundo nivel, que implica la participación de los grupos e instituciones de la sociedad civil que aportan su colaboración al proceso de planificación estatal en forma de sugerencias, críticas, evaluaciones y generación de vías alternativas.

En realidad, se pueden delimitar dos dimensiones de participación de la población destinataria en el proceso decisorio del Estado: una formal e indirecta y otra informal y directa. La primera se da a través del subsistema constituido por el conjunto interrelacionado de las organizaciones políticas (congreso nacional, partidos políticos, alcaldías, etc.) por conducto de sus representaciones legislativas y ejecutivas; es la forma de participación más convencional y más institucionalizada. La otra -que complementa la primera- es más innovadora y más adecuada para insertar el estilo de planificación participativa en el contexto del proceso de redemocratización de los países de América Latina que buscan la manera de superar la discordancia entre este proceso, que se consolida de manera inequívoca con la reconquista de las libertades civiles, y los procesos de centralización y concentración del poder decisorio en la formulación y control de las políticas públicas.

La experiencia de diversos países revela que cuanto más se facilita la participación ciudadana a través del proceso de planificación, tanto más considerará la comunidad la función planificadora como una forma democrá-

tica. Si la planificación significara sencillamente elaborar un documento en lenguaje técnico y especializado, tendríamos, inevitablemente, un divorcio de la relación auténtica entre ciudadanos y planificadores. Sin embargo, no podemos asumir una actitud ingenua respecto de la planificación participativa. Existen innumerables dificultades para establecer ese tipo de participación: cómo aplicar el concepto; cuáles son los recursos necesarios; cómo definir la legitimidad de las representaciones, así como su nivel de responsabilidad, etc.. Todo ello sin mencionar que la participación es, en realidad, un medio de reducir las diferencias de poder e implica, por consiguiente, delicados problemas en el corazón del sistema político. (Fagence, 1977; Haddad, 1985).

Finalmente, en la reforma y modernización del Estado latinoamericano, es indispensable superar el paradigma burocrático que nos acompaña desde los años treinta y que, con sus reglas de oro (las delegaciones específicas de autoridad definen el papel de cada funcionario público a nivel ejecutivo; para ejercer la autoridad los funcionarios deben aplicar normas de procedimiento de manera uniforme, etc.), viene fomentando la erosión de la credibilidad pública, la hipertrofia del sector público, la desmovilización psico-social y la pérdida de lealtad de los funcionarios públicos y, sobre todo, el deterioro de la calidad de los servicios públicos tradicionales de salud, educación seguridad y justicia. El paradigma posburocrático, que ha generado diferentes experiencias exitosas de gestión pública en los tres niveles de gobierno en diversos países (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1993), trata de adaptar las últimas técnicas de gestión industrial (control de calidad total, reingeniería, sistemas de producción flexible y producción y demanda sincronizadas, etc.) a la administración pública, directa o indirecta, a fin de que la población pueda disponer de servicios de mejor calidad, que las organizaciones públicas tengan mayor flexibilidad funcional y autonomía decisoria y que el Estado tenga mayor precisión, claridad y transparencia.

Bibliografía

Albuquerque, F., C.A. de Mattos y R.J. Fuchs (comps.) (1990), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, University of California Press.

Boisier, S. (1982), *Política económica, organización social y desarrollo regional*, serie Cuadernos del ILPES, Nº29 (E/CEPAL/ILPES/G.13), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.85.III.F.34.

_____ (1992), *El difícil arte de hacer región*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos.

Bresser Pereira, L.C. (1991), "A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol.21, Nº1, Rio de Janeiro, IPEA.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.5.

De Mattos, C. (1988), "Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina", *Estado e planejamento*, Brasilia, Centro de Capacitación para el Desarrollo Económico (CENDEC).

Fagence, M. (1977), *Citizen Participation in Planning*, Oxford, Pergamon Press.

Haddad, P.R. (1985), *Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências*, Rio de Janeiro, PNPE/Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).

_____ (1980), *Participação, justiça social e planejamento*, Rio de Janeiro, Zahar Ed.

_____ (1989), "O que fazer com o planejamento regional no Brasil da próxima década?", *Planejamento e políticas públicas*, vol.1, Nº1, Brasilia, Instituto de Planificación (IPLAN).

_____ (1993), "Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento", *Análise de conjuntura*, vol.21, Nº2, Porto Alegre, agosto.

Haddad, P.R. y otros (1994), *Brazil: Macroeconomic Assessment*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Holmes, J. (1993), "Industrial reorganization, capital restructuring and locational change: an analysis of the Canadian automobile industry in the 1960s", *Economic Geography*, vol.59, Nº3.

Malecki, E. (1985), "Industrial location and corporate organization in high-technology industries", *Economic Geography*, vol.61, Nº4.

Markusen, A. (1987), *Regions: The Economics and Politics of Territory*, Rowman/Littlefield.

Merquior, J.G. (1991), *O liberalismo: antigo e moderno*, Rio de Janeiro, Editorial Nova Fronteira.

Osborne, D. y T. Gaebler (1993), *Reinventing government*, Nueva York, Plume Book.

Paixão, A.L. y P.R. Haddad (1989), "Estratégia de desenvolvimento para regiões com situações persistentes de violência", documento presentado al Seminario Internacional "Paz, Democracia y Desarrollo", Santafé de Bogotá. (Las ideas presentadas en las secciones IV. y VII. sobre violencia reproducen los textos escritos por Paixão en este trabajo).

Peet, R. (1983), "Restructuring in the age of a global capital", *Economic Geography*, vol.59, Nº2.

Pérez, C. (1986), "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", *Sistema internacional y América Latina: tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, C. Ominami (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Rattner, H. (1989), "Tendências e perspectivas da economia internacional", L.M. Carleial y M.R. Nabuco (comps.).

Rego, J.M. (comp.)(1989), *Aceleração recente da inflação*, São Paulo, Editorial Bienal.

Rothwell, R. (1989), "Políticas de tecnologia na Europa", *Revista de economía política*, vol.9, Nº1, febrero/marzo.

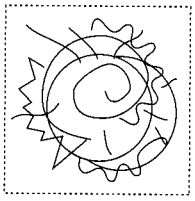
Scott, A.J. (1983a), "Industrial organization and the logic of intra-metropolitan locations: Theoretical considerations", *Economic Geography*, vol.59, Nº3.

_____ (1983b), "Industrial organization and the logic of intra-metropolitan locations: A case study of the greater Los Angeles region", *Economic Geography*, vol.59, Nº4.

Stohr, W. y D.R.F. Taylor (1981), *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Nueva York, John Wiley and Sons.

Vainer, C.B. (1990), "Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional", *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*, S. Margulis, Rio de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).

Velloso, J.P. (comp.)(1992), *Crise do Estado e retomada do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editorial José Olympio.



Estado, democracia y gobierno

Osvaldo Hurtado

Osvaldo Hurtado ha sido Presidente Constitucional del Ecuador.

CONTENIDO

I. EL ESTADO LATINOAMERICANO
II. LA REFORMA DEL ESTADO
III. CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION
IV. EL DETERIORO DEL ESTADO
V. ESTADO Y DEMOCRACIA

De acuerdo a las ideas de la época, deducidas del pensamiento de Adam Smith, según las cuales un gobierno para ser bueno debía gobernar lo menos posible, durante el siglo XIX el Estado en América Latina tuvo a su cargo únicamente las funciones de atender los servicios de educación y salud, construir caminos, garantizar la seguridad interna y externa y representar diplomáticamente a los países.

El presente trabajo examinará el proceso por el cual, durante el siglo XX, el Estado latinoamericano progresivamente multiplica sus responsabilidades en el desarrollo de la región, la forma en que este modelo entra en crisis, los cambios que están alterando su tradicional rol, los procesos de modernización del sector público, las relaciones entre Estado y democracia y los problemas que deberán resolverse en un futuro próximo para que sea un agente eficiente del desarrollo regional.

I. EL ESTADO LATINOAMERICANO

El desarrollo económico y el progreso social que América Latina obtuvo en el siglo XX estuvieron estrechamente ligados al grado de complejidad que, paulatinamente, fueron alcanzando las instituciones públicas. El Estado se propuso, inicialmente, modernizar la estructura orgánica del poder público, fortalecer sus atribuciones, mejorar las recaudaciones tributarias y regular las relaciones entre el capital y el trabajo. Es la época en la que se crean los bancos centrales, los organismos de control de las instituciones financieras, los siste-

mas de aduanas, presupuesto y seguridad social, las contralorías de la Nación y se expide la legislación laboral.

Este proceso se afianza entre los años 50 y 60 del presente siglo, cuando el Estado se convierte en el principal agente del desarrollo latinoamericano, y culmina en la década de los setenta.

En vista de la vulnerabilidad exterior de las economías latinoamericanas, se diseñó y se ejecutó un modelo de desarrollo que se denominó "hacia adentro", sustentado en la industrialización vía sustitución de importaciones y en la ampliación del mercado consumidor. Para el efecto se ejecutaron vastos programas de infraestructura física a fin de facilitar la explotación de los recursos naturales; se instalaron servicios para favorecer las actividades productivas y promover el intercambio comercial; se ampliaron los sistemas de carreteras, puertos, aeropuertos y de comunicaciones, lográndose de este modo la integración del espacio físico nacional y la vinculación de los países latinoamericanos con el mercado mundial.

Posteriormente, y en algunos casos simultáneamente, se modernizó y fortaleció la estructura jurídico-administrativa del Estado para convertirlo en el principal motor del progreso. Para el efecto se dictaron leyes de fomento y se crearon canales financieros subsidiados a fin de proteger y alentar las actividades productivas; se organizaron ministerios y entes especializados para atender la agricultura, la industria, la minería, el comercio y la capacitación profesional; se constituyeron organismos de planificación a los que se les encargó formular planes de desarrollo y coordinar las políticas públicas de los diferentes entes estatales; se realizaron reformas estructurales -la agraria fue la más importante- y se dictaron leyes sociales para redistribuir la riqueza, mejorar los niveles de vida de los sectores populares y ampliar el mercado consumidor.

Para financiar gama tan amplia de actividades, el Estado fortaleció su posición financiera ampliando su participación en la riqueza generada por la economía, mediante leyes que gravaron las rentas, las ventas y el comercio exterior o la explotación de recursos naturales. Agotadas estas fuentes en los años 70 recurrió al endeudamiento externo.

Además tomó directamente a su cargo la explotación de ciertas actividades económicas, asociado a los particulares con los que constituyó empresas mixtas o individualmente a través de empresas estatales, para la prestación de

los servicios de electricidad, comunicaciones, transporte y comercialización, como también para la producción de bienes, pero sobre todo para la explotación de recursos naturales como el petróleo, las minas y la pesca.

La influencia de las ideas socialistas, el pensamiento económico de la CEPAL y las propias necesidades del desarrollo latinoamericano, fueron los factores ideológicos y políticos que contribuyeron a la extensión del sector público.

Las ideas socialistas en cuanto predicaron la necesidad de que, en representación de los intereses colectivos y en guarda de la soberanía e independencia de las naciones, los gobiernos controlen las actividades privadas, eliminen los monopolios y nacionalicen empresas extranjeras. En algunas de estas acciones intervinieron gobiernos militares que en determinados casos formaron empresas de propiedad de las Fuerzas Armadas.

La CEPAL, como consecuencia de sus reflexiones sobre la problemática económica y social de América Latina y en razón de las limitaciones externas e internas que afectaban a su desarrollo, planteó la imposibilidad de reeditar un proceso de crecimiento equivalente al que se dio en el mundo hoy industrializado, de todo lo cual dedujo que sin una activa intervención del Estado, alrededor de cuyas iniciativas debía movilizarse la sociedad, no era posible el desarrollo de la región.

La misma realidad latinoamericana incentivó la intervención del Estado. Las peculiares características del empresariado latinoamericano no le permitieron cumplir el papel que tuvo en los Estados Unidos y en los países europeos y, por tanto, reeditar el modelo capitalista de desarrollo que edificó en dichas naciones. El austero empresario "weberiano" y el innovador hombre de negocios "schumpeteriano" no existieron en Latinoamérica, salvo excepciones. El vacío existente fue llenado por el Estado, más por necesidad que por vocación, pues, antes que desalentar las iniciativas de los particulares lo que buscó fue suplir su ausencia. Sin las protecciones y alicientes otorgados por el Estado el desarrollo industrial latinoamericano, de mediados del presente siglo, probablemente no se habría producido.

Finalmente hubo ocasiones en las que el Estado se vio obligado a asumir la propiedad de empresas particulares para salvarlas de la quiebra, a la que habían llegado por la incompetencia de sus administradores, y de este modo garantizar el mantenimiento del empleo, la provisión de bienes y la prestación de servicios que estaban a su cargo.

II. LA REFORMA DEL ESTADO

Cualesquiera sean las observaciones que se formulen sobre los resultados del modelo de desarrollo "cepalino", no cabe duda de que fueron importantes sus aportes al progreso económico y social de la región, la que creció a una tasa promedio anual del orden del 5 por ciento desde la postguerra hasta fines de la década de los 70. Pero este modelo se agotó y perdió viabilidad en los años siguientes, cuando la crisis económica puso en evidencia las debilidades que habían pasado inadvertidas en la época de la bonanza.

La crisis de la deuda (1982) desnudó las inconsistencias del modelo de crecimiento hacia adentro y del rol protagónico del Estado planificador, proteccionista e intervencionista. Sus negativas consecuencias económicas fueron de tal magnitud que América Latina demoró largos años en comenzar a superarla. Para salir de la crisis los países debieron abandonar su tradicional política económica y adoptar una esencialmente diferente, inconcebible apenas unos pocos años antes.

Actualmente incluso se plantean dudas sobre los efectos redistributivos del antiguo modelo económico. Las cifras demuestran que en América Latina las desigualdades sociales son peores que en otras regiones del mundo. Por ejemplo, los países del Sud-Este asiático, a cuyo estilo de desarrollo los latinoamericanos formulamos tantas observaciones, tienen una distribución de la riqueza más equitativa, expresada en un porcentaje inferior de pobres y en menores distancias económicas entre las clases sociales.

Sin embargo, más bien fueron fenómenos externos a la región los que desencadenaron el cambio de las tradicionales ideas económicas latinoamericanas.

Las tesis que favorecían la reducción del sector público y de su intervencionismo, adquirieron dimensión internacional cuando llegaron al poder en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, la Primera Ministra Thatcher y el Presidente Reagan. Sus administraciones llevaron adelante políticas contrarias al mantenimiento de los roles que a lo largo del siglo XX fue acumulando el Estado en los países avanzados, bajo la reflexión de que los excesivos controles y la absorción de actividades que podían realizar los particulares eran los causantes del estancamiento económico. Esta nueva visión del desarrollo, con matices, fue asumida por otros gobiernos en Europa Occidental, incluso bajo administraciones socialista o social demócratas.

En esta dirección liberalizadora y desregularizadora también han avanzado los países que integraron la URSS y sus antiguos satélites, con lo cual se desmoronaron los postulados ideológicos sostenidos históricamente por los marxistas latinoamericanos. En tales naciones, desde hace algunos años, la evidencia estadística no dejaba dudas sobre el hecho de que el modelo de economía centralmente planificada y de propiedad estatal de los medios de producción, constituía un obstáculo para que alcancen un desarrollo acelerado y sostenido. Cada año se ensanchaba más la ya enorme brecha que les separaba, económica y tecnológicamente, de los países industrializados de Occidente. La constatación de estas realidades llevó a la República Popular China, luego a los países de Europa Oriental y finalmente a la URSS, a adoptar políticas de mercado para determinadas actividades económicas o la fijación de ciertos precios, a establecer formas de propiedad privada especialmente en la agricultura y en los servicios, a reducir el papel de la planificación central, a eliminar los subsidios a las empresas estatales, a permitir la creación de zonas económicas especiales -verdaderos enclaves transnacionales- para la fabricación de bienes exportables e incluso a autorizar generosos beneficios a la inversión extranjera. En los últimos años Vietnam y Cuba han comenzado a transitar por el mismo camino, igual que otros países socialistas de Asia y Africa.

Dada la importancia de las naciones industrializadas en las que se han aplicado tales políticas, en razón de algunos resultados económicos positivos que se han obtenido y en virtud de su influencia internacional, las ideas liberales paulatinamente se fueron afincando en América Latina. Además, por la acción del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, organismos en los que la voz de los países avanzados es determinante. A través de la llamada condicionalidad, han presionado a sus deudores a fin de que adopten políticas que reduzcan los controles sobre las actividades empresariales, dejen en manos del mercado la fijación de los precios, transfieran a manos particulares las empresas públicas y abran las economías al exterior, requisitos que los países latinoamericanos debían llenar para que pudieran acceder a sus líneas de financiamiento.

Otros factores, de carácter endógeno, también han tenido que ver con el cambio de la perspectiva latinoamericana sobre el papel del Estado.

Sectores políticos del centro-izquierda que siempre estuvieron distantes del pensamiento liberal, hoy se suman a las generalizadas críticas a la ineficacia

y a la hipertrofia del sector público y, desde el gobierno, proponen y ejecutan políticas tendientes a introducir correcciones.

La crisis económica y la consecuente merma de los recursos financieros disponibles han reducido el ámbito de maniobra de los gobiernos, a los que no les ha quedado más remedio que abrir sus economías hacia el exterior en búsqueda de créditos, de inversión extranjera y de mercados para sus exportaciones.

La precaria situación de las finanzas públicas no permite a los gobiernos seguir disponiendo de los abundantes recursos que antes tuvieron para financiar la creación, ampliación y operación de las empresas públicas o para subsidiar sus crónicos déficit, con cargo al presupuesto del gobierno central y a los dineros de emisión de los bancos centrales.

Además es evidente que en ciertos casos el Estado ha conformado empresas públicas que tienen poca o ninguna significación en el conjunto de la producción nacional, no existiendo por tanto razones para que no puedan pasar a manos de los particulares.

Estas nuevas realidades y los cambios ideológicos y políticos anotados, han originado el hecho paradójico de que las políticas económicas que le asignaban al Estado un papel esencial en el desarrollo latinoamericano, antes tan influyentes en el continente, hayan perdido la ascendencia que antes tuvieron y que las propuestas de restringir las actividades de los gobiernos se hayan vuelto "populares".

El desproporcionado crecimiento del Estado, sus excesivas regulaciones y los bajos niveles de eficiencia, son realidades que han sido asumidas por los gobiernos y definidas como uno de los obstáculos que limitan el desarrollo regional. Como consecuencia han comenzado a revisarse las pautas que tradicionalmente determinaron los roles de las instituciones públicas y el ámbito de su intervención en las actividades productivas. Actualmente todos los países latinoamericanos -incluso Cuba ha comenzado a dar los primeros pasos-, con naturales y obvias diferencias en el ritmo y en la profundidad, llevan adelante políticas orientadas a conseguir los llamados equilibrios macroeconómicos, a otorgarle al mercado un papel determinante en la fijación de los precios, a centrar el desarrollo en las actividades económicas privadas y a reducir el tamaño y los roles del Estado.

Los consiguientes programas de ajuste y las correspondientes reformas

estructurales que hoy se ejecutan en todos los países del continente, suelen tener las características resumidas por el llamado Consenso de Washington.

Se considera que la reducción de los déficit fiscales, los presupuestos equilibrados, el orden en las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación son requisitos indispensables para el progreso económico; que la ampliación de la base tributaria y la reducción de la evasión impositiva promueven una mejor distribución de la riqueza; que la liberación de las tasas de interés y la desregularización del mercado financiero favorecen el ahorro y el financiamiento de las actividades productivas; que un tipo de cambio competitivo promueve el crecimiento de las exportaciones, factor determinante del crecimiento económico; que la liberalización del comercio exterior mediante la reducción de las tarifas arancelarias y la eliminación de las barreras no arancelarias alientan la productividad y la competitividad; que el establecimiento de garantías para la propiedad privada así como de alicientes a la inversión extranjera favorecen la capitalización y el progreso tecnológico; que la privatización de empresas y servicios públicos y la reducción del número de funcionarios eliminan onerosos subsidios, mejoran los rendimientos económicos y la calidad de las prestaciones y disminuyen el gasto fiscal.

El breve tiempo transcurrido no es suficiente para formular una evaluación definitiva sobre los resultados de tan profundas reformas de las políticas públicas y del ámbito y atribuciones del Estado. Pero hasta ahora los indicios son positivos. Ha caído sustancialmente la tasa de inflación, se ha reestablecido el crecimiento económico, mejoran las ventas externas y América Latina ha dejado de ser exportadora neta de capitales. Queda por resolver el gravísimo problema de las inequidades sociales, campo en el que únicamente Chile y Colombia han comenzado a dar los primeros pasos mediante la reducción del desempleo y del número de pobres.

III. CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION

En el proceso de reforma del Estado latinoamericano un capítulo que comienza recién a escribirse es el relativo a la descentralización.

El centralismo, entendido como la concentración en el gobierno nacional de todas o buena parte de las funciones políticas y administrativas de un Estado así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias,

ciudades y pueblos, en América Latina ha sido una práctica de antigua data que se remonta a la Colonia. La vigencia, a lo largo de cuatro siglos, de esta organización político-administrativa hizo que el centralismo adquiriera el carácter de un valor cultural entre los latinoamericanos.

La concentración del poder político y de las inversiones públicas y privadas en las capitales de los diferentes países, y en sus zonas de influencia, permitió a ciudades como México, Buenos Aires, Santiago, Caracas y Lima succionar y monopolizar los recursos humanos y económicos del interior, gracias a los cuales crecieron y progresaron aceleradamente convirtiéndose en emporios de riqueza y cultura, mientras que sus periferias, representadas por los departamentos y provincias, permanecieron sumidos en la marginalidad y en el atraso.

Señalaré cuatro razones que abogan para que el problema del centralismo y la necesidad de la descentralización reciban una mayor atención de los líderes de opinión latinoamericanos.

La concentración del poder y de la administración en el gobierno central no permite atender los problemas y las demandas de las provincias y de las regiones, a las que el gobierno regatea sus derechos marginándolas en la atención de sus necesidades. Una ampulosa tecnoburocracia y el enjambre de instituciones capitalinas empeoran las crónicas ineficiencias de la administración pública, la que, en razón de su distancia geográfica, suele enajenarse de los problemas del interior del país.

La pobreza y las inequidades sociales que han acompañado el desarrollo latinoamericano, también se manifiestan en el orden geográfico. Mientras en las zonas de influencia de los grandes centros metropolitanos, en razón de su mayor grado de progreso, los niveles de ingreso y de vida son relativamente altos, en ciudades de provincia y en el área rural el atraso es constante y la insuficiencia de servicios estatales generalizada.

Ante el deterioro vertiginoso del medio ambiente en megápolis como México, San Pablo y Santiago y la aparición de manifestaciones parecidas en otras ciudades menores, comienza a plantearse la necesidad de desalentar el desarrollo de las grandes ciudades latinoamericanas y de promover el progreso de las medianas y pequeñas, lo que implica, entre otras medidas, llevar adelante drásticos procesos de descentralización.

La descentralización también es un medio para democratizar la socie-

dad. Un gobierno centralista minimiza las particularidades regionales y locales, a las que intenta uniformarlas bajo un denominador común marcado por el centro metropolitano, mientras que un régimen descentralizado las valora y promueve. O concentra su atención en los grandes proyectos y se desentiende de los pequeños problemas y necesidades de las comunidades. En la medida en que la descentralización trae consigo una distribución geográfica más equitativa de los recursos y la atención de las particularidades regionales, se integra la sociedad nacional; además se enriquece la vida democrática al facilitarse la participación y la intervención directa de los ciudadanos en los problemas políticos.

Los municipios son las instituciones que más facilidades prestan para llevar adelante procesos descentralizadores.

La prolongada crisis económica latinoamericana y la necesidad de conjurarla, han llevado a los gobiernos democráticos a volcar su atención en el restablecimiento de los llamados equilibrios macroeconómicos, en perjuicio de otras políticas, como por ejemplo las de infraestructura y las sociales. La aguda escasez de recursos públicos le ha impedido al Estado ampliar las vías de comunicación y los servicios así como mantenerlos en un adecuado nivel de operación. Por ambos motivos, los gobiernos nacionales han perdido contacto con los problemas de todos los días, sentidos por las comunidades, ante lo cual los ciudadanos han volcado sus demandas hacia los gobiernos municipales.

Los cabildos, en razón de ser entidades con una raigambre histórica centenaria, una organización administrativa implantada y contar con larga experiencia en la ejecución de la obra pública, están en mejores condiciones que otros organismos para asumir mayores responsabilidades, administrar los nuevos recursos económicos y tomar las funciones que se descentralicen. En cambio las instituciones que se funden con tales propósitos primero tendrán que comenzar por establecerse y organizarse.

El municipio es el ente administrativo que llega a las más apartadas localidades y que mayor contacto tiene con los ciudadanos y los problemas diarios de la comunidad, pues a su cargo están, o pueden estarlo, los servicios de agua, alcantarillado, vías, transporte, recreación, protección del medio ambiente, salud y educación tan demandados por los vecinos de las ciudades y de los pueblos. A su vez, en razón de su domicilio, los ciudadanos se sienten más identificados con el municipio donde residen que con otras instituciones

públicas, particularmente con las del gobierno central que suelen ser vistas como inalcanzables.

El crecimiento de la población, las migraciones campo-ciudad y la urbanización de las ciudades acentuarán en el futuro la importancia de los organismos municipales, pues se estima que para fines de siglo la población urbana latinoamericana puede llegar a representar un 70 por ciento de la del continente. Para entonces los problemas de las grandes ciudades se tornarán insuperables si, oportunamente, no se llevan adelante procesos descentralizadores al interior de los países y de las provincias, y si no se desarrollan las regiones atrasadas.

Lo sucedido recientemente en Ecuador es ilustrativo de la importancia que están adquiriendo los municipios. En las últimas elecciones nacionales un expresidente fue elegido Alcalde de Guayaquil y un candidato a la presidencia renunció a esta postulación para presentarse a las elecciones de Alcalde de Quito, dignidad que hoy ejerce.

Si, por las razones y fenómenos anotados, van a multiplicarse las responsabilidades de los municipios conviene promover su fortalecimiento, para lo cual será necesario mejorar su capacidad de gestión e incrementar sus recursos económicos. Lo primero implica la realización de intensivos programas de capacitación y modernización administrativas, a fin de superar eventuales ineficiencias que puedan limitar su capacidad de acción. Para lo segundo hace falta una reforma fiscal que otorgue a los gobiernos locales un mayor y directo acceso a los ingresos públicos, pues, en general los municipios latinoamericanos tienen una muy baja participación en las rentas nacionales, en comparación con los de otros continentes; y sin recursos propios y seguros la autonomía municipal y la descentralización se convierten en una simple declaración retórica.

La descentralización no se agota en el fortalecimiento de los municipios y en la consecuente multiplicación de sus atribuciones y recursos. Este es un primer paso, pero insuficiente. A él debe sumarse la descentralización regional, política que entraña un alto grado de complejidad.

La organización federal de un Estado no garantiza la descentralización, México y Argentina, a pesar de tener una organización federal, son países mucho más centralistas que los estados unitarios de Colombia y Chile.

La división de un Estado en regiones autónomas tampoco es suficiente

para que la descentralización se cumpla. Hace diez años se agruparon en regiones todas las provincias del Perú, experimento que no permitió descentralizar en modo alguno el inmenso poder concentrado en Lima. Este fracaso se atribuye a dos causas: la politización extrema en la que cayeron los organismos regionales, y su consecuente ineficacia, y la falta de un sentido de pertenencia a la región por parte de las provincias con las que se la conformó.

La promulgación de leyes y la expedición de normas administrativas, no traen necesariamente consigo la descentralización de una sociedad. Este tipo de descentralización, llamada compulsiva, invariablemente ha fracasado en América Latina. Si bien las normas son necesarias para llevar adelante un proceso de tal naturaleza, pueden no provocar los efectos deseados si no son el resultado de una previa toma de conciencia de las partes involucradas y si su ejecución no es conducida en el terreno y va acompañada del respectivo seguimiento. Al respecto conviene mencionar lo que ha sucedido en Ecuador con las subsecretarías regionales de los ministerios de Estado, las que no han alcanzado el propósito de descentralizar la administración pública, cuyas decisiones, en su mayor parte, siguen tomándose en Quito.

La descentralización desde la capital nacional no es la única acción descentralizadora. También es necesario descentralizar la administración, el poder y la riqueza de la ciudad principal hacia el interior de cada provincia. Esto es lo que se ha hecho en la Provincia de Córdoba en Argentina y en el Estado Federal de Paraná en Brasil, con resultados sorprendentes.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que si en esta reforma no se acierta, más bien empeorarán los problemas estructurales del Estado latinoamericano y eventualmente podría caer en la anarquía, con lo cual nada se habrá ganado y mucho se perderá, pues, actualmente algún papel cumple a pesar de sus limitaciones.

IV. EL DETERIORO DEL ESTADO

La reducción del tamaño del Estado es un paso en la dirección correcta, pero insuficiente para resolver los problemas del sector público. Por profundo que sea el proceso privatizador y desregularizador, el sector público seguirá teniendo un importante rol en el desarrollo latinoamericano. Los servicios de educación y salud, por ejemplo, seguirán siendo de su responsabilidad así

como el cobro de impuestos, la asignación de recursos, los programas sociales y, por cierto, el cuidado del bien común y la formulación y ejecución de la política económica. Al respecto conviene recordar el papel que el Estado ha tenido en el asombroso progreso de los llamados dragones asiáticos.

Si el Estado mantendrá importantes responsabilidades en el desarrollo del continente, resulta preocupante el paulatino deterioro de las instituciones públicas y la pérdida de la capacidad de gestión de los gobiernos, fenómeno común a la mayor parte de los países latinoamericanos, pero especialmente visible en Argentina, Ecuador, Nicaragua y Perú.

La descomposición del Estado se manifiesta en que el poder público no está en capacidad de cumplir sus responsabilidades, aún las esenciales, o que las cumple con un alto grado de ineficiencia; en que al margen de la institucionalidad jurídico-administrativa existen actividades que se desenvuelven fuera de su control; en que presidentes, ministros, gobernadores y alcaldes no pueden ejercer su autoridad en todo el ámbito territorial de su jurisdicción; en la existencia de "territorios libres" vedados al ingreso de la fuerza pública; en que los ciudadanos, en lugar de buscar amparo en las leyes y en sus instituciones acuden a otras instancias informales, bajo cuyas alas protectoras buscan abrigo para la solución de sus problemas; en fin, en la existencia de microestados que actúan independientemente del Estado nacional.

Siguiendo la práctica colonial según la cual la burocracia española acataba pero no cumplía las Leyes de Indias, los latinoamericanos hemos desarrollado un enjambre de mecanismos para eludir la ley, cuya operación se facilita porque los asociados no se consideran moralmente obligados a cumplirla o porque las autoridades no tienen las capacidades y los medios para hacerla respetar.

Suele existir una distancia entre lo que dicen las normas jurídicas y la práctica cotidiana. Sectores importantes se han acostumbrado a vivir en la ilegalidad, por ejemplo en las barriadas marginales, donde el acceso a los servicios se hace al margen de las reglamentaciones de las municipalidades y de los entes estatales, bajo normas y autoridades de hecho que se dan sus propios habitantes.

En localidades y, en algunos casos, en extensas zonas geográficas el Estado ha perdido el monopolio de las armas y del "uso legítimo de la fuerza" que conceptualizó Max Weber. No puede garantizar la seguridad pública, rol

que ha sido asumido por los particulares mediante ejércitos constituidos por la guerrilla y el narcotráfico, o por guardias policiales formadas por vecinos atemorizados que desean proteger sus vidas y sus bienes.

El ejercicio de una justicia independiente ha sido socavado por la corrupción de los jueces y de los funcionarios o por su temor a las represalias del narcotráfico y de la guerrilla. Como consecuencia se ha perdido la confianza en los honrados fallos de la justicia, en las justas decisiones de las autoridades y en la vigencia de las normas jurídicas, elementos esenciales del Estado de derecho.

Las grandes y antes prósperas ciudades poco a poco se van pareciendo a las decadentes familias adineradas. Convertidas en inmensos mercados de vendedores ambulantes, sufren el paulatino deterioro de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, calles, luz eléctrica, comunicaciones y recolección de basura.

La economía subterránea y el mercado negro tienden a ampliarse y en algunos casos a sustituir a la economía formal. Estas actividades, que se nutren con el creciente desempleo, operan al margen de las leyes y de las ordenanzas municipales, no tributan ni cumplen con las normas protectoras de los derechos de los trabajadores.

En general la infraestructura física y especialmente las carreteras se han deteriorado por falta de mantenimiento; los servicios de seguridad social y de salud han reducido su calidad y cobertura; y, los programas sociales han disminuido en número y calidad, no sólo por los recortes presupuestarios sino también por la falta de proyectos específicos y de administradores competentes que los lleven a cabo.

Los ministerios de hacienda carecen de los instrumentos técnicos, de los medios administrativos y de la organización que le permitan recaudar los impuestos que deben pagar los contribuyentes, con lo cual la evasión tributaria se ha tornado en un hecho generalizado. En América Latina las recaudaciones tributarias, como porcentaje del PIB, son bastante menores que las que obtienen los países industrializados.

La educación y la capacitación profesional han quedado relegadas no sólo con relación a los estándares que se han alcanzado en el mundo industrializado, sino también con respecto a los niveles latinoamericanos anteriores a la crisis y a las demandas de recursos humanos que plantea el desarrollo de la región y la

competitividad internacional. En este sentido, el deterioro académico de algunas universidades debería merecer una especial preocupación.

Si el Estado latinoamericano es incapaz de desempeñar eficazmente las anotadas responsabilidades, mayores dificultades tendrá para tareas más complejas como son el diseño y ejecución de la política económica anticrisis, lograr la recuperación y atender los problemas derivados de las inequidades sociales. En estos órdenes, poco podrá hacer América Latina si no cuenta con un poder público capaz de concebir las políticas necesarias para afianzar el crecimiento económico y alcanzar el progreso social y con una administración pública eficiente que las ejecute óptimamente. Entre las muchas lecciones que ha dejado la crisis de la deuda se encuentra la de que la abundancia de recursos financieros, por si sola, no es suficiente para desencadenar un proceso de desarrollo de largo plazo, si no existen entes públicos capaces de promoverlo.

Mencionaré algunas causas de la descomposición del Estado, de las que pueden deducirse las acciones correctivas que será necesario emprender.

El problema económico ha incrementado la crónica inestabilidad de las instituciones políticas cuyo más dramático ejemplo es el hecho de que, por insubsanables crisis de gobernabilidad, dos presidentes latinoamericanos se hayan visto obligados a renunciar antes de la conclusión de sus mandatos, otros dos fueron separados de sus funciones y dos más hayan abandonado su investidura constitucional para proclamar gobiernos de facto. En la región han habido administraciones que en sus cuatro o cinco años de gobierno han visto desfilar media docena de ministros de hacienda.

La ausencia de adecuadas y oportunas políticas económicas anticrisis, errores en su concepción y ejecución y la falta de perseverancia, han agravado los problemas económicos, creando situaciones vecinas a la anarquía que han terminado desestabilizando a toda la sociedad y, por cierto, deteriorando aún más la organización y competencia del sector público.

El aumento del desempleo entre los grupos sociales medios ha llevado a sus miembros a buscar trabajo en los organismos públicos, a través de las clientelas electorales de los partidos políticos, en perjuicio de una tecnoburocracia de carrera calificada profesionalmente.

Mientras que, por el empobrecimiento colectivo, las demandas sociales y económicas de la colectividad se han incrementado, simultáneamente y en la misma medida no han mejorado las capacidades del Estado para atenderlas

oportuna y adecuadamente; al contrario, más bien se ha producido una reducción de sus medios y de sus competencias.

La corrupción se ha difundido en toda la sociedad y particularmente en el servicio público, hoy visto por algunos funcionarios no como un medio para atender los requerimientos de los ciudadanos, sino como fuente de enriquecimiento. El problema se ha vuelto extremadamente preocupante en países en los que sectores ciudadanos han llegado a justificar la deshonestidad cuando los funcionarios "han hecho obra".

El deterioro de los salarios reales de los servidores públicos y de los maestros, ha llevado a los más capaces a abandonar sus puestos y a buscar trabajo en actividades particulares, con lo cual el Estado ha perdido a los mejores funcionarios y la educación a los maestros más competentes. En algunos países los salarios son tan paupérrimos que los gobiernos se han visto obligados a tolerar que sus ministros y altos funcionarios sean remunerados por las empresas particulares.

Una causa importante del deterioro del sector público, hasta ahora insuficientemente valorada, se encuentra en la caída del nivel académico de algunas universidades latinoamericanas, proceso que se inició a raíz de los acontecimientos políticos que las convulsionaron a fines de los años 60. Si se tiene en cuenta que en ellas se forman los servidores públicos de los niveles superiores, se explica que países con excelentes instituciones de educación superior tengan un Estado razonablemente competente, como son los casos de Chile y Colombia.

De lo dicho se deduce que el mejoramiento de la calidad de la gestión pública también debe formar parte de los programas de modernización del Estado. Sólo así las actividades privadas podrán contar con instituciones públicas comprometidas con sus iniciativas y la sociedad con un ente que garantice los intereses de todos. Si no se reconstruye el sector público y no se mejora su eficiencia el desarrollo latinoamericano seguirá sufriendo tropiezos. Debe tenerse en cuenta que los países con un Estado competente son los que mejor han enfrentado la crisis económica.

V. ESTADO Y DEMOCRACIA

En los análisis que se hacen sobre la crisis económica y sobre la crisis del Estado, habitualmente se prescinde del estudio de las variables políticas. Para

llenar este vacío es necesario examinar los problemas de gobernabilidad que afectan a la democracia latinoamericana, los que se expresan en la incapacidad de los gobiernos para tomar decisiones oportunas, eficaces, coherentes y socialmente aceptables, que logren el desarrollo de las naciones.

Tampoco se hacen referencias a la especificidad del Estado democrático, en cuya operación tienen un papel destacado los partidos políticos y sus líderes, a los que les corresponde ejercer el poder y, por tanto, orientar y dirigir los entes públicos en representación de la comunidad. Es necesario tener en cuenta que las debilidades de los sistemas de partidos políticos no sólo afectan al funcionamiento de la democracia, sino también a la operación de las instituciones públicas y del propio Estado.

Por estos motivos formularé algunas reflexiones sobre estas materias.

La democracia además de ser un hecho jurídico es un conjunto de hábitos y destrezas que deben adquirir y desarrollar gobernantes y gobernados, a fin de conducirse idóneamente en la operación de un sistema que entraña un alto grado de complejidad. Esta realidad no ha sido asumida por la sociedad latinoamericana, que ha procedido como si el problema de la supervivencia y eficacia de la democracia únicamente dependiera de las bondades de la constitución política y de sus leyes complementarias. En la porfiada búsqueda de la fórmula jurídica ideal que asegure la democracia se han expedido numerosas cartas políticas, sin que se haya conseguido conformar un sistema político estable, sólido y eficaz, probablemente porque no se ha puesto un interés suficiente en el sistema electoral, en el sistema de partidos y en la necesidad de desarrollar una cultura democrática.

Sin instituciones democráticas permanentes no es posible que se eduquen las autoridades, los partidos, los líderes de opinión, los grupos de presión y los ciudadanos y de esta manera aquel aprendizaje se realice. Los actores de la vida pública, además de conocimientos teóricos, necesitan de una experiencia práctica que sólo se alcanza con el tiempo, como sucede con todas las actividades humanas en las que las gentes se van formando con el correr de los años, a veces a través de sus errores y equivocaciones. Lamentablemente en América Latina la brevedad de las etapas democráticas y la extensión de las dictatoriales, han interrumpido el proceso de entrenamiento en el quehacer democrático y en el ejercicio del servicio público. En consecuencia, a los líderes políticos y a los ciudadanos siempre les ha faltado tiempo para completar su

período de formación y, así, adquirir un adecuado nivel de competencia en la vida política y en la gestión de los asuntos públicos.

La permanencia de la democracia es además necesaria para que adentrándose en la vida colectiva, se convierta en un valor cultural de la sociedad política, esto es, en parte de las creencias, actitudes, hábitos y sentimientos nacionales. En toda sociedad, la existencia de una cultura democrática es indispensable para que puedan funcionar eficazmente las complejas instituciones republicanas y no pierdan su legitimidad, a pesar de las crisis que puedan sufrir. Esta cultura democrática no existe en la mayor parte de los países latinoamericanos, como se puede deducir de los resultados de algunas encuestas, en las que un número apreciable de ciudadanos se pronuncia a favor de la dictadura.

En el sistema democrático a los partidos políticos les corresponde un papel determinante en la concepción y ejecución de las políticas públicas, pues son ellos los que organizan y conducen el gobierno, integran la oposición y se suceden en el ejercicio del poder.

Pero, desafortunadamente, en el continente no siempre existen partidos políticos capacitados para el ejercicio de aquellas responsabilidades. Un multipartidismo hipertrofiado impide la formación de gobiernos mayoritarios o la conformación de alianzas perdurables, de modo que el Presidente de la República habitualmente no cuenta en el Congreso Nacional con una mayoría que respalde su programa.

El sistema latinoamericano de partidos tiene además otras debilidades. Partidos que no han llegado al gobierno o que tienen conciencia de que no accederán a él, carecen de la experiencia y del sentido de responsabilidad que suele adquirirse con su ejercicio. Algunos movimientos políticos se interesan en atender a sus clientelas electorales y a sus aparatos partidarios antes que en resolver los problemas de sus países. Finalmente, los partidos y los políticos no siempre tienen una adecuada comprensión de la temática económica ni valoran la significación del pensamiento técnico, tan importante para la conducción de un Estado moderno.

No existe una cultura de la negociación y del compromiso; al contrario, en las relaciones políticas prevalece la cultura del conflicto que lleva a los actores de la vida pública -partidos, empresarios, trabajadores- a jugar el arriesgado juego de suma cero. El pueblo no ha sido educado en el respeto a

las discrepancias, en la tolerancia de las ideas ajenas y en la disposición para encontrar la parte de verdad que pudieran tener. Los latinoamericanos somos proclives a debatir y a litigar antes que a negociar y a conciliar. A ello se suma que en el debate público suelen predominar los contenidos teóricos relativos a los fines que debe alcanzar el Estado y no el análisis de los problemas que afectan al desarrollo nacional y de los medios necesarios para superarlos. Por estos motivos en la reseña histórica abundan los ejemplos de la lucha intransigente y beligerante librada al interior de los partidos, del gobierno con la oposición y entre las funciones legislativa y ejecutiva. La oposición incluso ha llegado a considerar que el fracaso de un gobierno no debe incumbirle, sin advertir que, en última instancia, tal fracaso será contrario a sus propios intereses si llegara a sucederle en el poder.

En una sociedad con estas características se vuelven imposibles los consensos que tan necesarios son para el ejercicio del gobierno democrático, pues, un programa que implique sacrificios y reformas -la reforma del Estado por ejemplo- sólo podrá llevarse a la práctica si confluyen en una misma dirección al menos los principales actores de la vida pública.

El período de tiempo que se requiere para que una política económica madure y una reforma estructural culmine y, de este modo, arrojen frutos, va más allá de los cuatro o seis años de duración de un gobierno. Por ello, para que un Estado sea gobernable la calidad de su administración no debe reducirse a un gobierno, sino que debe permanecer en el tiempo a lo largo de sucesivos períodos presidenciales.

La estabilidad y continuidad de la política económica, a lo largo de varias administraciones, ha jugado un papel importante en los países que han logrado superar la crisis y comienzan a progresar. En otros, en cambio, esta perseverancia en una dirección específica no ha sido posible por la debilidad de los gobiernos, por las anotadas falencias del sistema de partidos y por el carácter conflictivo de la política latinoamericana.

En razón de la conducta poco ejemplar de ciertos líderes políticos, de que no han podido resolver la crisis económica y del creciente empobrecimiento colectivo, algunos partidos y sus dirigentes han perdido credibilidad y, consecuentemente, el respaldo de los ciudadanos. El problema radica en que, hasta ahora, no se ha inventado un sistema democrático que pueda prescindir de los partidos y de la clase política. Más aún, parece existir una relación estrecha

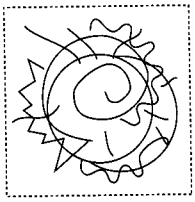
entre gobernabilidad y fortaleza partidista; basta mirar los ejemplos europeos, el de Estados Unidos y los de Costa Rica, Colombia, Chile y México.

La Constitución y las leyes de elecciones privilegian los derechos electorales de las minorías a través del sistema de representación proporcional. Bajo la consideración de que un requisito de la democracia es que las diferentes corrientes de opinión puedan obtener una representación electoral, en América Latina se ha buscado favorecer una diversificada representación popular en el Congreso Nacional y en los organismos seccionales. Si bien son indudables los derechos de las minorías, en razón de la necesidad de estabilizar la vida pública y de que, en última instancia, la democracia es el gobierno de las mayorías, debería reformarse el sistema electoral tornando más exigentes los requisitos para obtener una representación parlamentaria. Es un hecho verificable en muchos países del mundo que al multiplicarse el número de partidos pequeños la democracia se ha vuelto inestable e ingobernable.

La democracia latinoamericana hoy cuenta con más aliados y menos enemigos que en períodos históricos anteriores. Incluso los partidos ubicados en los extremos izquierdo y derecho del espectro político han hecho un acto de fe en las instituciones democráticas. Además los militares se han subordinado a la autoridad civil, acatan el orden democrático y se someten a las disposiciones del Presidente de la República. Es la pobreza la que actualmente se ha constituido en el más peligroso enemigo de los gobiernos democráticos. Una democracia que no es capaz de mejorar los niveles de vida a los ciudadanos no ofrece ninguna garantía de supervivencia y, en estos años, la pobreza, en algunos casos extrema, se ha expandido de tal modo que afecta a más de la mitad de los latinoamericanos.

Toca a los gobiernos democráticos sumar a la legitimidad jurídica, con la que sin duda cuenta, la legitimidad social de la que carecen y sin la cual la supervivencia de la democracia es aleatoria. En esta perspectiva, la tarea más importante es reactivar el crecimiento económico y mejorar el ingreso de los ciudadanos, resultados que el pueblo latinoamericano de manera apremiante exige a quienes ejercen el poder.

Estos problemas de gobernabilidad que afectan al sistema político latinoamericano sin duda inciden en la administración del Estado democrático. Si no se resuelven previa o simultáneamente, los esfuerzos que se hagan para reformar y modernizar el Estado no producirán los efectos deseados.



Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Perú

Jaime U. Johnson

Jaime U. Johnson es director del Grupo Propuesta del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

CONTENIDO

I. CARACTERIZACION Y EVOLUCION DEL ESTADO PERUANO
1. Estado antidemocrático
2. Estado centralista
3. Estado tradicional ineficaz e ineficiente
4. Contexto de crisis

II. NUEVAS CIRCUNSTANCIAS INTERNACIONALES

III. ¿QUE DESARROLLO? Y EL LIBERALISMO Y EL SUBDESARROLLO PERUANO

IV. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN CURSO Y LA MODERNIZACION DEL ESTADO PERUANO
1. La apertura externa y la liberalización comercial
2. Balanza de pagos y apertura comercial
3. Reforma de la administración tributaria
4. Apertura y liberalización financiera
5. Desregulación, privatización y nueva estructura del sistema financiero
6. Privatización de empresas estatales
7. Reforma del marco legal para las inversiones
8. Regulación antimonopólica, competencia desleal y defensa del consumidor
9. Privatización en otros sectores
10. Integración
11. La reforma de los mercados de factores

V. UNA BREVE EVALUACION GENERAL DE LAS REFORMAS EN CURSO
1. Sobre su irreversibilidad y legitimidad

VI. SIGNIFICADO DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO
1. Lo que supone una reforma del Estado
2. Avance científico y tecnológico mundial
3. Enfoque integral
4. Estructuras idóneas y capacidad profesional
5. Sentido prospectivo y gestión planificada
6. Democracia política y democracia económica, bases para una democracia social

VII. ESTRATEGIA DE REFORMA Y MODERNIZACION
1. Agenda

"El Perú es una Nación de experimentos económicos y sociales. Se han ensayado distintas propuestas: políticas económicas ortodoxas y heterodoxas, gobiernos liberales y populistas, civiles y militares, y todo tipo de reforma económica. En julio de 1990, comenzó otro experimento: un gobierno civil liberal en su programa económico y autoritario en su comportamiento político" (Efraín González de Olarte).

I. CARACTERIZACION Y EVOLUCION DEL ESTADO PERUANO

1. *Estado antidemocrático*

El Estado peruano no ha podido aún superar profundos problemas de raigambre histórica: el autoritarismo, el caudillismo, el militarismo y el carácter excluyente del sistema social.

El autoritarismo y el caudillismo civil o militar, que se comparte con otros países de América Latina, son, en el caso peruano, caracteres atávicos y rasgos culturales profundamente arraigados que se explican por la herencia del duro régimen autocrático de los incas, por el temperamento despótico del conquistador español evidenciados en el violento sojuzgamiento de las naciones del Tawantinsuyo, por el poder discrecional de la administración colonial y el que han ejercido los gobernantes republicanos que, en conjunto, han dejado huellas profundas en el carácter nacional.

La estructura vertical de la sociedad Inca, que buscaba dominar a otras naciones indígenas, cedió paso, durante la colonia, a un nuevo tipo de estructura social, también jerárquica y piramidal, pero basada en castas raciales. Estas estructuras de discriminación y marginación no fueron alteradas pese a numerosas rebeliones indígenas y tampoco sufrieron mayor cambio con la Independencia que sólo significó las relaciones o sentar las bases para una futura evolución de la conciencia democrática.

El Estado durante más de siglo y medio de vida republicana, ha estado asociado, fundamentalmente, a los intereses de distintas fracciones de las clases dominantes que, por una errada conveniencia, le negaron al Estado capacidad de conducción autónoma y egoístamente sometieron la política del Estado a sus propios intereses, limitando así las posibilidades de un desarrollo nacional auténtico y que permitiera atender mínimamente las necesidades y aspiraciones de las mayorías.

El Estado es percibido por los ciudadanos que, por necesidad, se internan en los laberintos y los meandros de la administración de justicia, de la seguridad social o de las oficinas que otorgan toda suerte de permisos, licencias y concesiones, como una desmesurada sucesión de trámites y procedimientos sin sentido. Al mismo tiempo, el Estado ha continuado siendo, cuando se manipulan los resortes apropiados del poder político, un dúctil instrumento para favorecer intereses particulares, de grupos o de gremios que pueden ejercer capacidad de presión o de intimidación social.

La evolución del Estado no ha ido acompañada de una mayor intervención de la sociedad civil, sino, por el contrario, el Estado se ha hecho crecientemente refractario a esta participación.

En resumen el carácter antidemocrático constituye un rasgo fundamental del Estado que aún se expresa en:

a) La concepción jerárquica y la actitud autoritaria de la administración frente al ciudadano;

b) La puesta de los instrumentos estatales al servicio del poder y de los intereses económicos, así como la sumisión frente a los privilegiados sociales, corporativos y de castas;

c) El clientelismo en los distintos niveles de la administración estatal, que trae consigo relaciones de dependencia y de favor entre el ciudadano,

concebido como peticionario y el administrador como otorgante de prebendas;

d) La concentración del poder de decisión, apreciado bajo la forma del caudillismo;

e) El formalismo y la hiperregulación, costosa e improductiva, que constituye el terreno propicio para la intermediación, el abuso, el cohecho y la incuria burocrática;

f) El olvido y el abandono, desde el poder político, de los más pobres y de los pueblos del interior, así como la represión, la suplantación o la manipulación de las instituciones políticas y sociales a lo largo de la historia.

2. *Estado centralista*

El problema del centralismo no tiene su origen con el nacimiento de la República. El proceso concentrador limeño se engendra y se hace creciente de forma gradual durante los siglos de la Colonia XVI al XVIII. En la temprana República, se refuerza el patrón de desarrollo desigual como consecuencia de la orientación que toma la economía para satisfacer la demanda de los países metropolitanos, consistente fundamentalmente en productos mineros (que significó el desarrollo de enclaves mineros serranos) y en algunos productos agrícolas (que termina generando los grandes latifundios costeros), configurándose un conjunto de espacios regionales subordinados y articulados económica y políticamente a la metrópoli nacional.

Luego de la Segunda Guerra Mundial se refuerza el centralismo con el modelo de crecimiento industrial periférico asentado fundamentalmente en Lima y Callao. Esta reorientación productiva, dirigida a la sustitución de importaciones, que se basó en el subsidio del campo a las ciudades y ocasionó la descapitalización del campo, el estancamiento de las actividades agropecuarias y una incipiente industrialización, dependiente del exterior. Acompañan a este proceso el crecimiento de los servicios urbanos, los grandes movimientos migratorios y la expansión de las ciudades de la costa, especialmente de Lima y el Callao.

Históricamente las clases dirigentes provincianas de los pueblos del interior han ejercido presión para que, en las distintas constituciones políticas,

se recoja su preocupación por descentralizar la organización estatal. Constitucionalmente hablando, la organización político-administrativa del territorio ha oscilado entre las formas liberales más generosas, como la expresada en la Constitución de 1823, que propugnaba Juntas Departamentales con amplias atribuciones orientadas a promover la prosperidad de sus circunscripciones, hasta las más recalcitrantes formas de centralización, como la expresada en la "Constitución Vitalicia" de 1826 en la que se revive el régimen centralista. Así sucesivamente, con las constituciones posteriores y con diversas denominaciones (Congresos Regionales, Juntas Departamentales, Consejos Departamentales, Gobiernos Regionales), se restablecen instituciones de gobierno descentralizado algunas veces con atribuciones vigorosas y otras francamente transaccionales. Sin embargo, en los hechos, su desarrollo se ha visto continuamente escamoteado por las poderosas fuerzas del centralismo.

Los procesos de descentralización se han visto continuamente interrumpidos por el prurito de desandar lo avanzado. Revueltas y motines militares, circunstancias críticas por las que atravesaba el país y la exigua dotación de recursos contribuyeron a desvirtuar los afanes descentralistas. El proceso de descentralización del Estado se ha caracterizado por lo efímero de la vigencia de las instituciones descentralizadas, que van siendo creadas y abrogadas sucesivamente, y por la ausencia de voluntad política para ponerlas en marcha y consolidarlas.

Para explicar este proceso hay que tomar en consideración el afán centralizador de los regímenes autoritarios que, por inseguridad o afán centralista, buscan concentrar el mayor número de decisiones, incluidas aquéllas que en cualquier régimen democrático se consideran netamente de incumbencia local. Una estructura estatal descentralizada contraviene la lógica centralizante del crecimiento económico experimentado por el país y los intereses que han predominado en cada etapa. Debe señalarse, asimismo, que las sucesivas frustraciones del proceso de descentralización del Estado responden también al hecho que no se haya logrado interpretar de manera cabal las aspiraciones de la población, particularmente de las mayorías marginadas por el modelo de acumulación económica. Como consecuencia, el pueblo no se ha identificado con los proyectos descentralistas, y éstos no han recibido un respaldo masivo.

Incluso, la regionalización dispuesta por la Constitución de 1979, que cuenta con un marco legal aprobado por ambas cámaras del anterior Congreso,

que contaba con autoridades elegidas fue, a partir del 5 de abril de 1992, decretada en suspenso. La nueva Constitución Política aprobada por referéndum, debilita el régimen municipal y deja a definición de ley el asunto de los gobiernos regionales; se corre el riesgo una vez más de que el proceso se desvirtúe o sea escamoteado.

La situación que presenta hoy el país, en cuanto a su centralismo, es en extremo crítica.

3. *Estado tradicional ineficaz e ineficiente*

El Estado peruano nace heredando los vicios de la administración colonial y pocas de sus virtudes. La evolución del aparato estatal de la naciente república se encuentra entrelazada con la evolución política y ésta con la evolución de la economía y de las clases sociales que tienen vigencia en cada momento histórico.

En el país, la mayor parte de los gobiernos ha demostrado una gran incapacidad en el manejo del quehacer público como consecuencia, entre otros factores, de la ausencia de objetivos claros, más aún de programas de gobierno y de la incoherencia generalizada, para integrar objetivos políticos, si los hubo, con las medidas específicas de instrumentación, y de relacionar las distintas acciones de la administración con los propósitos generales de cada gobierno.

Resulta indispensable señalar que las carencias que hoy encara la gestión pública, no constituyen una insuficiencia transitoria, sino que son el resultado de graves deficiencias que se arrastran, injustificadamente, desde hace muchas décadas: la ausencia de planeamiento; la deficiente asignación y uso de recursos, que jamás son evaluados en cuanto a su eficacia o a la eficiencia de su uso; un servicio civil poco calificado y la carencia de un estamento profesional de la función pública en los niveles de conducción del Estado.

Lo que ha predominado es una crónica improvisación, un alto grado de empirismo, una permanente descoordinación en la formación de políticas públicas y en el proceso de toma de decisiones, tanto en el nivel de conducción de gobierno como en la ejecución de medidas. El resultado se ha traducido en la dación de medidas sin el debido estudio y maduración, que al poco tiempo de aprobadas deben ser derogadas, sustituidas o corregidas.

Las altas funciones gubernamentales se han llevado a cabo a través de

estructuras de organización poco idóneas para confrontar problemas de desajuste estructural de naturaleza compleja e interrelacionada, así como un creciente deterioro de los niveles de la capacidad profesional y técnica puesta al servicio de estas funciones. Estas limitaciones han tenido una particular incidencia en áreas claves del Estado, como la formulación y manejo de la política económica y otras políticas orientadas a resolver los problemas de carácter estructural, que siendo importantes, por lo general, son desatendidos y quedan relegados por las urgencias de la coyuntura.

Existe un conjunto de restricciones en la estructura, organización y gestión del Estado que, actualmente, dificultan la solución de los problemas fundamentales. Las más importantes restricciones identificadas son las siguientes:

a) Burocratismo e hipertrofia de los organismos del gobierno central, regional y local;

b) Mal distribuida capacidad técnica puesta a disposición del proceso de toma de decisiones y formación de políticas públicas en todos los niveles;

c) Descoordinación institucional e indefinición de campos funcionales de los organismos del Estado;

d) Una organización inconveniente para atender problemas de alta complejidad;

e) Escasos medios e instrumentos de toma de decisiones y de gestión;

f) Ausencia de consideraciones económicas en la prestación de los servicios públicos, lo que repercute en su ineficacia e ineficiencia;

g) La planificación ha sido inveteradamente ignorada por el nivel político y nunca ha superado su carácter de ejercicio infructuoso, al estar desvinculada del proceso presupuestal y del manejo de la regulación económica, los que han sido usados con criterio coyuntural, frustrándose así los propósitos de mediano y largo plazos;

h) Ausencia de mecanismos e instrumentos para concertar objetivos, programas o capacidad estatal para regular y asegurar su cumplimiento o negociar contratos de concesiones o de naturaleza productiva con el sector empresarial público o privado;

i) La planificación y la presupuestación han sido procesos históricamente desvinculados. Esta situación no ha permitido hasta la fecha superar un esquema en el que prevalecen formas tradicionales de manejo de la

política fiscal y de la asignación presupuestal, imposibilitando, así, una orientación, sino óptima, al menos más racional del recurso público, que se oriente a conseguir mayor calidad en el gasto y el logro de los fines del desarrollo;

j) La falta de vinculación funcional de la planificación con el sistema de control, resulta en que no se corrijan desviaciones o se sancione el incumplimiento de las metas que traza la planificación para el sector público. De esa manera el sistema de control se reduce a una fiscalización contable o a la investigación "ex post" de malversaciones o prácticas dolosas;

k) La función estadística del Estado adolece de enormes deficiencias por su baja calidad, poca confiabilidad y en muchos casos extemporaneidad para las decisiones. A esto acompaña una deficiente capacidad de análisis para hacer inteligencia del dato estadístico y la información. Además no se le asignan los recursos necesarios para mejorar sus capacidades y técnicas para el relevamiento, procesamiento y análisis de datos. El sistema responde únicamente a las necesidades estatales y no a las de los productores o las necesidades de la sociedad civil; y,

l) El servicio civil se caracteriza por los bajos niveles de profesionalización de sus miembros, compuesto por personal improvisado para los cargos que desempeñan, por encontrarse fragmentado, inadecuadamente reglamentado, sin remuneraciones dignas, desmotivado, entre el que se extienden crecientemente la incuria y la corrupción.

4. *Contexto de crisis*

En relación a la situación peruana, se puede sostener que no sólo entró en crisis el patrón de desarrollo urbano-industrial, que orientó el desarrollo del país entre 1950 y 1990, sino, más grave aún, el propio sistema político institucional, es decir el Estado y el régimen político, entendido éste como la alianza social que lo dirigió (empresariado oligopólico, clases medias y urbanas y profesionales).

En lo económico, el fracaso del modelo y su estrategia puede atribuirse a varios factores:

A diferencia de otros países occidentales y asiáticos, en el Perú el proceso

de industrialización no se basó en el desarrollo del agro, esto es, en una política de precios que rentabilizara la producción agropecuaria e integrara a los campesinos -como consumidores- a un mercado nacional ampliado, sin el cual la industria no podía desarrollarse. El proceso de sustitución de importaciones, al no sustituir las importaciones alimentarias, o al no brindar una protección efectiva al agro, expuso a los campesinos a una competencia destructiva con el exterior, al tiempo que los precios internos de sus productos fueron definidos en función de los intereses de la población urbana.

No disponiendo de un mercado nacional basado en la generalización de la demanda solvente, el proceso sustitutivo de importaciones se detuvo en la sustitución de bienes finales y no continuó con la de insumos, bienes intermedios y bienes de capital. La desarticulación productiva, o más bien, la falta de una integración más efectiva de la industria con el agro, la minería, la pesca, etc., hizo más dependiente económicamente al país de los ciclos externos de la economía mundial o de la aleatoria demanda generada a partir del Estado. Como la demanda depende, por un lado, de la balanza de pagos y, por otro, de la presión tributaria, no estaba en condiciones de asegurar, sino por períodos cada vez más cortos, las condiciones para la producción e inversión.

Ocurre que la estrategia sustitutiva no se combinó con una política estable de promoción exportadora de bienes manufacturados (que no es en sí misma incompatible con una estrategia sustitutiva) ni con una eficaz política orientada a incrementar establemente la presión tributaria mediante la imposición directa y la ampliación de la base imponible.

Al sobrevenir la crisis internacional de los 70, las obligaciones de la deuda externa resultaron ser mayores que las reservas, el gasto público excedió los recursos tributarios y la economía entró en una situación de crisis estructural (inflación, recesión, etc.).

En este contexto, el crecimiento de la desigualdad distributiva impidió que la mayoría de la población esté en condiciones de adquirir los bienes y servicios a los precios fijados por el mercado o el Estado ("pobreza estructural"). Esto, a su turno, bloquea no sólo la producción, que sigue el nivel decreciente de la demanda, sino que la inversión productiva también se reduce al no existir una demanda que la sustente.

En lo político-institucional, lo que caracteriza al régimen y al Estado peruano es su carácter étnico y socialmente excluyente, que no integra sino

segmentariamente a la población y, por tanto, se orienta más hacia el ejercicio del dominio y la exclusión. La dominación y la exclusión explican la orientación que toman las políticas públicas, la inversión estatal y el crédito en favor del sector urbano-moderno, la orientación urbana de los servicios y su limitada implantación territorial y social: en fin de cuentas, su divorcio de parte importante de la sociedad.

Ocurre que cuando el ciclo económico es favorable, tanto el régimen como el Estado incluyeron limitadamente a una franja minoritaria de los excluidos a través de los movimientos populistas. Estos movimientos, dirigidos por clases medias urbanas, se hacen cargo, en esos períodos, de representar a aquéllos ante el régimen y el Estado. Sin embargo, cuando el ciclo es recesivo, se disuelve la base material de esa representación política y, consecuentemente, dichos movimientos dejan de cumplir su labor de articular ideológica y políticamente un Estado y un régimen excluyente con la mayoría étnica y social marginada. Cuando ello ocurre, el Estado y el régimen entran en crisis, erosionándose su legitimidad y su representatividad.

Otro rasgo del divorcio, es la crisis de la representación, es decir las relaciones que se dan entre representantes y representados (la otra cara del divorcio Estado-sociedad y del carácter étnico y socialmente excluyente del Estado y del régimen). Este divorcio se origina en:

a) La separación entre las orientaciones culturales de los representantes y sus partidos, por un lado, y de los representados y sus organizaciones, por otro, no sólo en términos del origen social distinto entre representantes y representados sino que sus valores culturales -"criollos occidentales"- son diferentes del patrón cultural -cholo-urbano- (producto sincrético de los códigos andinos y la experiencia migratoria en las ciudades) que orientan las conductas de la mayoría de la población (Franco, 1993).

Esta brecha cultural (expresión del carácter inconcluso de la Nación) elimina la posibilidad de un puente valorativo (sentimientos comunes de pertenencia, reconocimientos mutuos, reciprocidades) sobre el que puedan levantarse "los diálogos", "las concertaciones" o los "acuerdos políticos" que harían posible en el Perú el desarrollo del Estado y la democracia (Franco, 1993).

Estos problemas estructurales en parte explican el colapso del Estado y del régimen político, así como el desprestigio de los partidos políticos y sus dirigencias, dada su escasa representatividad e inadecuada intermediación. La

crisis del régimen político es tan acentuada que el país se encuentra sin referentes políticos que gocen de credibilidad suficiente y, aparentemente, sin poder resolver la crisis global que soporta.

En realidad, la prolongada crisis que vive el país no es una crisis económica o coyuntural, como la conciben algunos, sino una crisis institucional, política y social consecuencia de la acumulación de problemas no resueltos a lo largo de mucho tiempo, que han devenido en estructurales, que han traído como secuela profundos desequilibrios sociales que se traducen en una creciente marginación, en la desesperanza de muchos y en el cuestionamiento generalizado de las dirigencias políticas y de las instituciones del Estado. Su solución por tanto no depende de la aplicación de políticas económicas "correctas" y ciertamente no podrán ser superados en un tiempo mediato.

La realidad nacional se puede resumir en la siguiente situación problemática: el desequilibrio entre el crecimiento demográfico y el económico; la inconveniente ocupación del territorio nacional; la inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza; el menoscabo de valores y patrones de comportamiento cívico; la desarticulación cultural y el problema de la identidad nacional; la escasa integración física producto de nuestra difícil geografía; la escasa generación de empleo adecuadamente remunerado en actividad productiva.

A estos problemas pueden sumarse otros tan graves como el déficit en la producción de alimentos y la desnutrición que sufren importantes segmentos poblacionales; el heterogéneo, desarticulado, dependiente e ineficiente aparato productivo; el atraso tecnológico generalizado; el mal aprovechamiento y continuo deterioro de los recursos naturales y del ambiente; el agobiante centralismo que se manifiesta en el olvido lamentable en que viven numerosos pueblos del interior y en la concentración del poder económico, político, administrativo y financiero en Lima y en pocas manos; la violencia terrorista; la represión indiscriminada, el narcotráfico, la delincuencia común, la corrupción, el abuso e incompetencia y sobre todo la impunidad de las autoridades civiles y militares, que generan la desconfianza ciudadana y la pérdida de esperanza sobre las posibilidades de lograr un mínimo de justicia y orden social.

Si bien estos problemas han estado presentes en el discurso político de los últimos lustros, poco es lo que se ha hecho para resolverlos, antes bien, los gobiernos se han dejado ganar por la coyuntura y han descuidado lo importan-

te para centrarse en las urgencias en un afán desordenado de cerrar brechas económicas y financieras.

De otro lado, el Estado no ha contado con la organización, las capacidades profesionales, ni el poder político ha hecho manifiesta su voluntad de reformarlo.

Cabe preguntarse, asimismo, si la clase política es consciente de la gravedad y la complejidad de estos problemas, y si tendrá la lucidez, la voluntad, la capacidad y la tenacidad para orientar al país para resolverlos y, de otro lado, si el Estado está organizado adecuadamente y si tiene la capacidad de gestión para afrontar la tarea.

El ciudadano común aún percibe el poder del Estado sólo en formas negativas: congelación de salarios, aumento de precios, servicios sociales que no funcionan, infraestructura en permanente deterioro, abuso y corrupción e impunidad de autoridades y represión indiscriminada, sin visos de lograr alguna compensación por sus prolongados sacrificios.

Pareciera, en el mejor de los casos, que frente al reto que plantean las nuevas circunstancias internacionales y nuestra realidad nacional, los peruanos debiéramos: asumir la preocupación de ir acortando las brechas culturales que nos separan; tender puentes que nos permitan buscar lo que nos une y extendernos reconocimientos mutuos y reciprocidades. En fin de cuentas, sentar las bases para que se puedan levantar los diálogos, las concertaciones y los acuerdos políticos básicos que harán posible en el Perú la construcción y el desarrollo de un Estado democrático que refuerce y profundice los acuerdos a que arriben las instituciones de la sociedad civil en torno a objetivos o propósitos nacionales; se concilien intereses legítimamente contrapuestos y se los armonice con los objetivos nacionales; se asista en generar una nueva ética política y se impriman nuevos valores democráticos, civiles y morales en la ciudadanía.

La situación de crisis prolongada que vive el Perú ha traído como secuela una drástica reducción en los niveles de calidad de vida de la población, deteriorando los valores cívicos, agudizando los conflictos sociales y afectando la confianza en los dirigentes y partidos políticos, que pone en riesgo no sólo a la joven democracia, hoy interrumpida, sino la legitimidad de todo el ordenamiento nacional.

Sin embargo, es precisamente la crisis la que permite poner en tela de

juicio muchas concepciones y sentar las bases para realizar cambios importantes, orientados a reconstruir el Estado y a superar los agobiantes problemas que confronta el país. Este tiene que ser un esfuerzo nacional, un esfuerzo interno de racionalización y no, como viene sucediendo en el país y en algunos países de la región, realizados de forma desordenada por la imposición de condicionalidades externas que todos conocemos.

La forma en que se arribe al consenso y cómo éste sea instrumentado dependerá en mucho de factores culturales y de las tradiciones y costumbres del país. Es probable que se realice dentro de un marco de formalidad democrática, o con un tinte autocrático, con mayor o menor participación ciudadana pero, en todos los casos, con un alto grado de anuencia social y en el peor de los casos con una hegemonía socialmente tolerada.

II. NUEVAS CIRCUNSTANCIAS INTERNACIONALES

Un análisis del contexto internacional nos señala el fin de la bipolaridad y el surgimiento de una nueva estructura de poder mundial, el desmoronamiento de viejos paradigmas y el surgimiento de nuevas concepciones, así como la integración de mercados regionales que se traducen en una mayor interdependencia entre los países centrales. Y, dada la creciente concentración del capital, los conocimientos, la producción y el comercio en los países centrales, una redefinición de la dependencia económica entre estos países y los países en desarrollo, así como la globalización no sólo de la economía sino de las expectativas a nivel mundial.

En los países centrales los modelos que se abandonan se han basado en sistemas de organización y decisión centralizados, verticales y jerarquizados en función de administrar actividades productivas y de servicios en gran escala a favor de grandes conglomerados territoriales y de población.

Los nuevos modelos que se perfilan como reemplazo se basan en nuevos preceptos de organización industrial y del territorio, denominados de "acumulación flexible", y en buscar nuevos modos de ejercicio del poder y formas de tomar decisiones en la esfera política, empresarial y social.

Las tendencias más resaltantes del nuevo orden, en relación a lo económico y tecnológico-productivo, especialmente en los países centrales, pueden resumirse de la siguiente forma:

a) El conocimiento, especialmente el tecnológico, ha pasado a ser el factor preponderante en la producción, por encima de los factores tradicionales.

b) El empleo de nuevas tecnologías, especialmente las basadas en la microelectrónica, viene trastrocando la organización tayloriana del trabajo e introduciendo una gran flexibilidad en la producción, afectando la homogeneización de la fuerza de trabajo, favoreciendo a los trabajadores altamente especializados y tornando precarios los puestos de trabajo de los semi y no especializados.

c) La generalización de la subcontratación y del salario individualizado afecta la negociación colectiva y genera la descentralización y flexibilización del trabajo. Asimismo, se generaliza el empleo precario, temporal o atípico, con alta dependencia de la coyuntura económica y declinación del núcleo asalariado estable.

d) La economía de productos primarios, con excepción de los hidrocarburos, se va desligando de la economía industrial, dado que la producción industrial se va alejando de los procesos industriales basados en el uso intensivo de materias primas, en razón de las nuevas tecnologías industriales y del desarrollo de nuevos materiales (Drucker, 1986).

e) La economía industrial, a su vez, se ve desligada del empleo manufacturero. Esto se evidencia en el hecho que el incremento actual de la producción manufacturera en los países desarrollados se da con una significativa reducción del empleo generado por el sector *(blue collar employment)*, es decir los operarios y obreros, y que los costos laborables resultan cada vez menos importantes como "costos comparativos" y como factor de competencia (Drucker, 1986).

f) Por lo tanto, emergen dos tipos distintos de industria manufacturera, dicotomía que ofrece posibilidades alternas diferentes: la basada en producción física *(material-based)* que comprende a las manufacturas tradicionales, y otro basado en la producción de información y conocimientos, tal como la biogenética, las telecomunicaciones, los instrumentos analíticos y la cibernética, que requieren grados de calificación y especialización mayores al que tienen los operarios y obreros (Drucker, 1986).

g) Los flujos de capital, más que los de comercio de bienes y servicios, han llegado a convertirse en la fuerza motriz de la economía mundial y,

aunque ambos flujos no se encuentren totalmente desligados, los vínculos entre ambos han comenzado a perderse y, peor aún, se han tornado impredecibles. En este sentido la economía "real": de bienes y servicios, y la economía de los "símbolos": el dinero, el crédito y el capital, están distanciándose una de otra y actuando de manera cada vez más autónoma (Drucker, 1986).

Las tendencias más relevantes del nuevo orden, en cuanto a lo político-institucional, pueden resumirse en lo siguiente:

a) La desregulación de las actividades del sector privado y la privatización tanto de empresas como de servicios sociales, determinan el cuestionamiento de las políticas Keynesianas y del Estado providente, interventor y regulador de la economía. Determinadas instituciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, promueven el paso al estadio de Estado promotor mediante el manejo de la política monetaria y fiscal.

Sobre este punto, sin embargo, debe señalarse que se ha iniciado un reflujo en el que se debate la reinstauración del rol regulador del Estado especialmente en relación a las políticas industriales (en Europa después del Acuerdo de Mastrich, en Estados Unidos se da el fin de la política del "reaganomics" con la elección del Presidente Clinton -que sigue el fracaso de la política "thatcheriana" en el Reino Unido. Se agregan a esto la crítica oficial del Gobierno Japonés a la forma de aplicación de los programas de ajuste que auspicia el Banco Mundial). Dando quizás como resultado eventual una forma más equilibrada entre el rol que se asigna al mercado, a la planificación y a la regulación estatal.

b) Ante la retracción del Estado, las instituciones de la sociedad civil tienen un nuevo protagonismo y juegan un rol creciente en campos que antes les eran ajenos o vedados.

c) El resurgimiento de la democracia como fenómeno universal, que busca mejorar los mecanismos de la democracia representativa y ampliar el ejercicio de la democracia directa.

d) Crece la conciencia de la posibilidad y se reinvindica la conveniencia del autogobierno y la auto representación a los niveles subnacionales, regional y local (regiones italianas, autonomías españolas, movimientos

de secesión en Europa del Este, procesos de descentralización en América Latina, etc.).

e) Paradójicamente, y en forma paralela, se da un movimiento de cesión de atribuciones de los Estados nacionales a entidades supranacionales, como las iniciativas de perfeccionamiento de la Comunidad Económica Europea con el proceso de Unión Económica y Monetaria y otras que se encaminan al establecimiento de zonas de libre comercio como el Grupo de los Tres, el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, México y Canadá; las alianzas de unidades nacionales no contiguas como las de Chile con México y Estados Unidos; el MERCOSUR con Estados Unidos y la Iniciativa de las Américas promovida por los Estados Unidos u otras que discuten la posibilidad de llegar a la unión aduanera como el MERCOSUR y su posible expansión al Cono Sur y, el Mercado Andino, y

f) La exigencia y el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, en tanto sus normas son exigibles internacionalmente, sin que ningún Estado pueda oponer su soberanía para impedir que la comunidad internacional fiscalice, supervise y en última instancia aplique sanciones contra los gobiernos violadores de los derechos humanos.

En otro plano, cada día se es más consciente de la interdependencia planetaria como consecuencia del abuso del medio ambiente, que permite afirmar que vivimos en una "aldea global" y que la solución a este problema debe ser asumida en consuno, solidaria y equitativamente, por todas las naciones del mundo.

Ante la nueva situación, los países desarrollados, sin importar su signo político, y la mayoría de los países en desarrollo, por opción o por imposición externa, emprenden procesos de ajuste estructural, entendiéndose por ello la forma en que las economías nacionales y los Estados se adaptan a las nuevas condiciones de la economía mundial. El ajuste estructural ha pasado a ser el **elemento central de las políticas económicas e institucionales** de los países.

En lo económico, el ajuste o estabilización económica busca dos cosas: primero, el equilibrio y la estabilidad macroeconómica, así como el equilibrio externo para asegurar la eficiencia global de la economía y un entorno para el crecimiento y la competitividad, tanto interna como externa; y, segundo, el

ajuste estructural mediante medidas microeconómicas se orienta al logro de mayores niveles de eficiencia, productividad y competitividad de las empresas, mediante la flexibilización del mercado, la modernización de sistemas de organización y gestión empresarial, nuevas inversiones de capital e innovación tecnológica.

En lo institucional, el ajuste estructural busca una reestructuración del Estado y la gestión pública redefiniendo sus ámbitos e intensidad de intervención para que cumpla con las nuevas exigencias y acompañe las transformaciones de la estructura productiva. Por lo tanto, las políticas públicas se tornan más funcionales a las nuevas condiciones de acumulación e inserción internacional y se orientan a elevar los niveles de competitividad productiva, impulsando el desarrollo tecnológico, los sistemas de información *ad hoc* para la innovación tecnológica y el acceso a mercados, calificación de recursos humanos y asistencia técnica, entre otros aspectos.

III. ¿QUE DESARROLLO? Y EL LIBERALISMO Y EL SUBDESARROLLO PERUANO

A pesar de existir un debate sobre la noción "desarrollo", aunque germinal, tal como se la maneja en la práctica del lenguaje actual, el común de las gentes entiende que el término define el nivel de proximidad de una sociedad a un estadio paradigmático, cual es el de los países occidentales del norte, autodenominados "desarrollados", en los que se ha gestado un nivel cultural basado, primordialmente, en el manejo de la información y el conocimiento que han permitido adelantos científicos y tecnológicos extraordinarios.

Los resultados de la aplicación de este paradigma de desarrollo, sin embargo, no han sido del todo positivos, dada su vocación corto placista y defectuosa, que ha generado una modalidad de producción y consumo que ha llevado a un deterioro sensible en el stock de recursos globales de la humanidad y un subdesarrollo cualitativo del que el profesor Stephen Marglin de la Universidad de Harvard es muy crítico. "La destrucción del medio ambiente, el trabajo alienante y sin sentido, la desolación espiritual, el abandono de los ancianos, son algunas de las características del modelo occidental que lo hacen dudoso ejemplo a seguir por el resto del mundo."

Si bien en lo económico muchas de las tendencias favorecen el desarrollo de los países avanzados, no son del todo favorables al desarrollo de los países en desarrollo, pues hay poca evidencia histórica que permita afirmar que es suficiente estabilizar la economía, privatizarla y liberalizarla para, automáticamente, impulsar el desarrollo de un país. Menos aún cuando un país parte de situaciones tan diferenciadas y heterogéneas en lo económico-productivo, en su organización social, en capacidades gerenciales y administrativas, en niveles tecnológicos y en la calificación de recursos humanos, como es el caso del Perú. Por ello es importante señalar que se reconoce que los mecanismos del mercado pueden tener un rol importante en la asignación eficiente de los recursos, pero que en sociedades como la nuestra es absolutamente indispensable la aplicación de programas que persigan algo más que la eficiencia económica y que por ello se requiere de capacidad estatal para regular y corregir las deficiencias y distorsiones que puede provocar el mercado, porque de otro modo se correría el riesgo de que la nueva orientación económica acentúe el actual dualismo. Por un lado, la minoría que mediante la modernización productiva puede entrar a competir en el mercado en términos de competitividad internacional y, por el otro, la masa de los que no tendrán otra alternativa que la sobrevivencia y la creciente marginación económica y social.

Además, si bien es cierto que lo que se plantea para los países del tercer mundo es "poner la casa en orden" e infiltrar el tejido social y político con innovación y competencia, todo ello iría al fracaso si los países centrales no asumen sus responsabilidades. Dado que no sólo fueron corresponsables de la gestación de la deuda, sino que de ellos depende la definición de un entorno económico estable, proclive a las políticas "correctas", a través de la mejora de las relaciones comerciales norte-sur y la estabilidad macro económica internacional.

IV. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN CURSO Y LA MODERNIZACION DEL ESTADO PERUANO

El actual Gobierno se encuentra ejecutando un programa de estabilización económica, cuyos objetivos fundamentales han sido reducir la inflación y resolver los problemas del país con relación a su reincorporación plena al sistema financiero internacional.

Ello ha supuesto, entre otras medidas, la aplicación de un programa de corrección de los precios relativos internos y externos y de un rígido programa de austeridad fiscal, que ha disminuido la capacidad de consumo de importantes sectores poblacionales y deteriorado aún más los escasos y deficientes servicios que el Estado presta a la población.

La actual política económica privilegia el rol del mercado en la asignación de recursos y se expresa en una liberalización y apertura del mercado, por lo que busca eliminar las trabas y restricciones en los sistemas de precios de bienes, servicios y factores.

Conviene señalar que el conjunto de medidas tomadas por el Gobierno tendrá un impacto significativo en el campo económico-productivo y en el social. No obstante, su concreción dependerá de las medidas que se tomen en otros campos, particularmente, en el campo de la reforma estatal. Medidas, estas últimas, que deberán estar orientadas a mejorar las capacidades del Estado para gestionar y administrar sus propias políticas y programas y elevar sus niveles de eficacia y eficiencia en sus campos de intervención y, de otro lado, a disminuir tensiones producidas por la crisis social y la pobreza y la violencia que se nutre de esta situación.

Se comparte el consenso de que muchas de las medidas hasta hoy adelantadas eran necesarias, aunque se pueda discrepar en las formas, oportunidad o la intensidad de las mismas.

Las medidas del Gobierno debieron ser acompañadas desde su inicio por un programa de emergencia o compensación social que paliara sus efectos. No obstante, los incipientes recursos internos y externos disponibles, en ese momento y para tal finalidad, no lo permitieron. Los costos para la población, dada esta ausencia han sido muy grandes y muchos de sus efectos son irrecuperables.

Ello obliga a que el pago de la deuda social sea atendida prontamente y que se constituya en una política de la más alta prioridad. Curiosamente recién en el cuarto año, desde que se inició el proceso de estabilización y reforma estructural, el Gobierno Fujimori se ha trazado un programa ambicioso de inversión social y de gasto social, desafortunadamente su aplicación coincidirá con momentos preelectorales y existen temores que esto contribuya a distorsionar las modalidades y fines más deseados.

El programa recibirá el apoyo del Banco Mundial, del BID y probablemente, según se anuncia, del Fondo Monetario Internacional, que sería su primera incursión en este campo. De otro lado, los logros alentadores en la privatización de las empresas estatales hacen prever que habrán recursos adicionales destinados a la inversión y al gasto social.

En el país existe un consenso bastante amplio de que se han obtenido logros significativos en los campos de la pacificación, de la estabilización económica y ciertamente el panorama desalentador que vivía el país ha ido quedando atrás.

Sin embargo, a pesar de los resultados continúa prevaleciendo la preocupación que ocurra un contratiempo o un fracaso de la política de estabilización, pues repetir ajustes como los ya experimentados sería insostenible para la población.

Asimismo, entre los sectores políticos e intelectuales y algunos sectores de la población existe una sensación de malestar, por lo que los plazos para resolver los problemas del país por la vía democrática van perdiendo espacio y entra en duda la viabilidad democrática del país.

A partir de agosto de 1990 el Gobierno del Presidente Fujimori puso en marcha un programa de estabilización económica y simultáneamente inició la aplicación de medidas de ajuste estructural que cobraron mayor intensidad en 1991.

Desde un comienzo ha existido un aval y un acompañamiento cercano del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM); es materia del documento determinar la conveniencia o inconveniencia de la ejecución simultánea de ambos programas y es algo que parece no haber suscitado mayores discusiones al interior del Gobierno. Lo que parece claro es que la persona que mayor responsabilidad tuvo en la conducción de las reformas estructurales, que fue el Ministro Boloña, pensaba que estas eran inseparables. "Estaba convencido de que dichas reformas debían realizarse paralelamente al proceso de estabilización y en el menor tiempo posible; es decir en menos de 3 años. Las reformas que no se hacen en los primeros momentos difíciles de la estabilización ya no se hacen más." (Boloña, 1993).

Seguidamente se hace una descripción y breve análisis de las reformas más importantes sabiendo que no son todas, dadas las limitaciones propias del documento.

1. *La apertura externa y la liberalización comercial*

La apertura comercial externa ha sido una pieza importante del programa de ajuste estructural. Antes de la misma existía una estructura arancelaria y no arancelaria compleja y dispersa que incluía cuotas, exoneraciones y permisos especiales y diferentes regímenes especiales. Algunas de las características de la situación previa se resumen en: la existencia de tarifas nominales *ad valorem* con un rango de 0% a 110%; el arancel promedio era de 66%; la protección efectiva promedio era de 59%; las numerosas exoneraciones reducían la capacidad recaudadora del arancel y generaban incluso en un mismo sector distintos grados de protección. Adicionalmente, las importaciones enfrentaban numerosas barreras para-arancelarias, tales como: la existencia de monopolios estatales del arroz, el azúcar, trigo y harina de trigo; permisos fito y zoosanitarios previos al embarque; registro de empresas importadoras en el Instituto de Comercio Exterior y el Ministerio de Agricultura; permisos especiales para la importación de equipos de transporte y de telecomunicaciones, el uso frecuente de tipos de cambio múltiple, entre otros (Seminario, 1994).

La reforma se puede dividir en tres etapas. La primera que se inicia con el programa de estabilización (conducción del Ministro Hurtado Miller, 8 de agosto al 20 de setiembre de 1990) que se restringe a reducir el tope arancelario máximo *ad valorem* a 50% (76% con sobretasa) a reducir la lista de importaciones prohibidas de 539 a 25 partidas arancelarias y a cancelar la exigencia de licencia previa y los dictámenes de competencia (Rossini, 1991).

En la segunda etapa (Hurtado Miller, 21 de setiembre al 10 de marzo de 1991) se emprenden medidas más liberales con la adopción de tres tasas arancelarias: 15%, para bienes intermedios, 25% para bienes de capital, y 50% para bienes de consumo. Casi simultáneamente, se eliminaron las exoneraciones y beneficios especiales. Los certificados de reintegro tributario (CERTEX) se unificaron en 10% y para actividades agrícolas y artesanales, se estableció una tasa adicional por descentralización. Sin embargo, la credibilidad de estas medidas se vio comprometida por divergencias internas al gobierno y algunas acciones de política que llevaron a reemplazar la estrategia gradual por una de acción total e inmediata (Rossini, 1991).

En la tercera etapa, bajo la conducción del Ministro Boloña, se reducen

los aranceles a 5, 15 y 25%. Adicionalmente, se eliminaron las restricciones para-arancelarias suprimiéndose las sobretasas, con excepción de las agrícolas, se flexibilizaron los procedimientos para las certificaciones fito y zoosanitarias y se eliminaron los monopolios de ciertas empresas estatales en la importación de ciertos productos. Por el lado de las exportaciones se introdujo la figura del *drawback y de admisión temporal de productos. Se exoneró a las exportaciones no tradicionales de todo tipo de tributo* y las tradicionales se empezaron a favorecer de la exoneración a fines del 91. Concomitantemente se mejoró la infraestructura y los servicios de puertos (que eran de los más caros del continente), y se crearon zonas francas con una serie de exoneraciones y trato preferencial en materia tributaria y de contratación de mano de obra (Rossini, 1991).

La apertura externa permitió, en un inicio, amortiguar los efectos del "shock" antinflacionario, al incrementar la calidad y la cantidad de insumos importados por el sector industrial, así como facilitar la renovación de equipos.

Cabe señalar, así mismo, que la liberalización comercial ha tenido una influencia decisiva sobre la balanza comercial, habiendo las importaciones registrado un aumento del casi 100% entre 1998 y 1992, de 2291 millones de dólares a 4051 millones de dólares respectivamente, en tanto que las exportaciones han permanecido en el mismo nivel, promediando para el período 3383 millones de dólares. También las finanzas públicas se han visto afectadas en la medida que empiezan a volverse más dependientes del dinamismo y desarrollo del comercio exterior (Seminario, 1994).

2. *Balanza de pagos y apertura comercial*

A partir de 1990, como se ha señalado, se ha registrado un incremento sustantivo de las importaciones a la vez que las exportaciones se han estancado, debido, por un lado, al receso productivo y a la escasa tasa de acumulación de capital y, de otro, a un crónico retraso cambiario (dada la sobre-oferta de dólares y el estricto control de oferta monetaria en soles que ha resultado en la apreciación de la moneda nacional). Este fenómeno y el servicio de la deuda externa han generado un alto y persistente desequilibrio en cuenta corriente, brecha que se ha compensado e inclusive revertido por un influjo de capitales de corto plazo de alrededor de 2000 millones de dólares registrados en 1991 y en 1992 (repatriación de divisas, que buscan beneficiarse de las altas tasas de

interés), y por la cuenta de errores y omisiones (divisas provenientes del narcotráfico y remesas de peruanos en el exterior).

3. *Reforma de la administración tributaria*

A fines de la década del 80 y principios de 1990 la presión tributaria había descendido por debajo del 4%. La recesión productiva y la evasión tributaria eran factores contribuyentes a la baja recaudación. De los 22 millones de personas sólo 1 200 contribuyentes daban cuenta entre el 68% al 78% de la recaudación total de impuesto (Zolezzi, 1991). En cuanto a los impuestos indirectos más del 60% eran recaudados a través de los recibos de facturación por las empresas de servicios telefónicos, agua potable y electricidad y el impuesto a la gasolina, que se cobra a través de las estaciones dispensadoras, constituía uno de los principales componentes del ingreso fiscal. Este hecho sólo confirma las carencias del aparato de administración y recaudación tributaria (González, 1993b). Ante esta situación el Gobierno, dio un nuevo Código Tributario (muy criticado porque no es una norma de carácter general que se aplica a los tributos en general, sino exclusivamente a los que administra la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) con el objeto inmediato y de corto plazo de elevar la reducida presión tributaria y además mejorar la eficiencia del sistema tributario, implantó una reforma orientada a su mayor simplificación, un mejor control. La SUNAT que era una institución venida a menos (su Director General percibía una remuneración equivalente a US$ 200) fue dotada de recursos económicos y se le otorgó una autonomía mayor a la que había tenido en aspectos de fiscalización, proposición normativa y aplicación de sanciones (aunque inusual, tanto la fijación de los intereses sobre el tributo como los períodos de cierre de establecimientos por infracción tributaria pasaron a ser determinados por la SUNAT). La defraudación tributaria constituye delito y las penas han sido aumentadas. La Administración Tributaria está ahora en capacidad de denunciar penalmente por sospecha o presunción de defraudación, sin antes haber probado el delito. En el campo administrativo se ha creado un nuevo registro de contribuyentes, dado el estado deficiente de la información, y se ha informatizado todo el sistema a fin de poder cruzar la información. Asimismo, las sanciones administrativas han sido revisadas, la escala de multas ha sido clasificada de modo taxativo y ha

sido reemplazada por un régimen uniforme sin considerar la capacidad económica del contribuyente. Concomitantemente y de forma permanente se realizan operativos de clausura de locales por violaciones tributarias y una campaña para crear una mayor conciencia tributaria, y la información al contribuyente ha mejorado de forma notable, pero aun se requieren mayores esfuerzos en cuanto a la educación al contribuyente.

Otra de las instituciones en lo tributario, es la Superintendencia de Aduanas, que aunque ha mostrados mejoras no ha podido superar problemas como trámites excesivos y morosos, la corrupción grande y menuda, el exceso y la baja calificación de su personal, aunque en puestos fronterizos se han establecido programas de rotación de personal que vienen teniendo resultados positivos en la disminución del contrabando y otras prácticas de cohecho.

Con el fin de que se realice una correcta valuación de las importaciones, la legislación dispone que sean cuatro empresas privadas las que tomen parte en la supervisión en los puertos de embarque, emitiendo el "certificado de inspección" y la póliza a la empresa importadora.

Aún es poco lo que se hace para educar y crear conciencia ciudadana en cuanto al problema del contrabando y su efecto sobre la economía nacional.

4. *Apertura y liberalización financiera*

El sistema de controles cambiarios que ha regido en el Perú, con muy pocas modificaciones, en los últimos cuarenta años, establecía que los exportadores tenían la obligación de entregar la totalidad de sus divisas al Banco Central de Reserva y operaba la segmentación de las transacciones comerciales y financieras. Esta regulación suponía la emisión de certificados en moneda extranjera con un plazo específico de vigencia y eran negociables por los exportadores en el mercado abierto. Al regular la oferta alterando el período de validez, el Banco Central de Reserva podía, en el corto plazo, controlar la oferta monetaria. Este sistema cambiario ha permitido, a lo largo del tiempo, ensayar distintas modalidades cambiarias: flotación controlada en la década del 50, fijación del tipo de cambio en los sesenta, minidevaluaciones y preavisos cambiarios durante los setenta y ochentas. No obstante, el narcotráfico, la creciente dolarización de la economía y la hiperinflación llevaron a la inoperancia de este sistema.

La apertura y liberalización financiera ha suprimido y finalmente ha unificado el mercado cambiario. Se ha eliminado la obligación de entregar al Banco Central las divisas provenientes de la exportación de bienes o servicios y al establecer la libre tenencia de moneda extranjera se han eliminado las restricciones que habían sobre la compra y venta, así como los topes máximos de tenencia, las cuotas por años y por persona para adquisición y tenencia de moneda extranjera. Las entidades financieras pueden ahora con un trámite sencillo realizar operaciones de moneda extranjera. Se ha restituido la vigencia de los certificados bancarios en moneda extranjera y las personas jurídicas y naturales pueden mantener cuentas corrientes en moneda extranjera y en adición las personas naturales e instituciones, sin fines de lucro, pueden mantener cuentas de ahorros. También se permite el pago anticipado por el 100% del valor de las importaciones.

Como consecuencia de este conjunto de medidas se han puesto en acción los distintos procesos de los mercados financiero y cambiario entre los que destacan los siguientes: la bancarización de las tenencias en moneda extranjera del sector privado; la progresiva integración de los mercados nacional e internacional de capitales; y la modernización del mercado monetario.

5. *Desregulación, privatización y nueva estructura del sistema financiero*

El sistema bancario peruano se compone de tres subsistemas: el bancario; el no bancario; y otras instituciones financieras.

El subsistema bancario comprende:

Banco de la Nación (Agente financiero del Estado); Banca de Fomento (Industrial, Agrario, Minero y de Vivienda); Banca Comercial y de Ahorros (compuesto por 9 instituciones asociadas al Estado y 16 bancos comerciales privados).

Este conjunto llegó a representar el 85% del sistema financiero.

El subsistema no bancario está compuesto por:

La Corporación Financiera del Desarrollo (COFIDE); empresas financieras (9 instituciones vinculadas, en su mayoría, con bancos comerciales); Banco Hipotecario y Mutuales de Vivienda (16 instituciones); cooperativas de ahorro

y crédito; compañías de seguros y reaseguros (20 instituciones); cajas municipales de ahorro y crédito.

Este conjunto se concentraba en el financiamiento de mediano y largo plazos, dirigido a proyectos de inversión y de ampliación de la capacidad instalada y al financiamiento de la vivienda.

Adicionalmente el sistema agrupa a **otras instituciones financieras:**

- Empresas de arrendamiento financiero,
- almacenes generales de depósito,
- representaciones de bancos extranjeros,
- fondos nacionales de propiedad social,
- agentes intermediarios de valores.

El sistema bancario peruano es muy pequeño como volumen de intermediación del PBI (18 por ciento en 1982, 4.3 por ciento en 1990 y se recuperó a 8 por ciento en 1991), sin embargo, para este volumen el sistema tenía 30 bancos y 7 financieras. El sistema se caracteriza por su atraso tecnológico, dada su baja informatización y el hecho de no ofrecer servicios financieros que asistan a sus clientes en forma productiva, pero también es cierto que como contrapartida su clientela tampoco demanda servicios más sofisticados. Esta situación deviene en un sistema financiero en el que principalmente se intermedian fondos y no riesgos. La escasez del dinero hace que la mayor preocupación del sistema esté en competir por depósitos para, a su vez, poder representarlos (Parodi, 1993).

En la década pasada la presencia del Estado en el sistema financiero era muy importante. Del total de colocaciones del sistema 85 por ciento correspondía a la banca estatal. Asimismo, le correspondían el 74% de los activos, 71% de los depósitos y el 79% del patrimonio. Para 1991, la presencia del Estado en el sistema se redujo significativamente llegando a representar el 45% de las colocaciones del sistema, el 38% de los depósitos y el 40% del patrimonio. También ha habido una reducción en relación a la evolución del personal ocupado que ha pasado de 71.4% en 1980 a 48% en la actualidad (Castillo, 1993).

Con el propósito de expandir y hacer más eficiente la intermediación financiera a través de una mayor desregulación de los mercados financieros y la creación de mecanismos más eficaces para evitar que las instituciones asuman un riesgo excesivo, se promulgó la Ley General de Instituciones

Bancarias, Financieras y de Seguros, que norma el funcionamiento del sistema financiero con el objeto de encauzarlo hacia la competitividad, solidez y confianza (Decreto Legislativo Nº 637).

De una revisión rápida de esta nueva legislación se desprende que la mayoría de **empresas financieras,** a pesar de estar facultadas para realizar operaciones de arrendamiento financiero y establecer y administrar programas de fondos mutuos (mediante subsidiarias que creen para cada actividad, bajo la forma de sociedades anónimas), optarán por convertirse en bancos, o serán absorbidas por los bancos a que pertenecen, debido a la competencia que se generará bajo el sistema y debido a que a los bancos se les han asignado algunas funciones que antes cumplían las financieras.

El mandato de la nueva legislación, que las **mutuales** se conviertan en empresas financieras, pero a la vez estableciendo una serie de requisitos para su transformación, ha devenido en impracticable, al haber la mayoría de ellas quebrado o estar intervenidas. La quiebra se debió fundamentalmente a que, con la liberalización de los intereses tanto mutuales como cooperativas de ahorro y crédito empezaron a ofrecer el pago de intereses exorbitantes, muy por encima del sistema bancario (antes que mala administración parece haber habido intención de estafa en estos casos), lo que produjo que sus depósitos subieran en corto plazo del 6% a 19% del total del sistema financiero. Con la quiebra del Banco Central de Cooperativas de Crédito (antes Central de Cooperativas de Crédito) y la intervención de la Caja de Ahorros de Lima se desencadenó una corrida sobre los depósitos que se extendió a todo el subsistema, provocando un estrangulamiento por falta de liquidez de mutuales y cooperativas (Castillo, 1993).

En relación a los **seguros,** la reforma más importante ha sido la cancelación del monopolio que tenían la Reaseguradora Peruana (que data del Gobierno Velasco) y el hecho de facultar a las empresas a contratar seguros en el exterior, sujetas a los mismos impuestos que gravan las operaciones con empresas nacionales. Se establece además que las condiciones de las pólizas y las tarifas responderán el régimen de libre competencia en el mercado de seguros. Estas medidas han tenido como consecuencia una disminución de hasta 40% de los costos y el incremento de la competitividad en el sector.

Otro de los efectos de las nuevas disposiciones es el surgimiento de la **banca multinacional,** que está conformada por bancos cuya matriz tiene sede

en el Perú, pero cuyos accionistas se encuentran en el extranjero. Estos bancos se rigen por la legislación nacional sobre la materia y por los acuerdos internacionales.

En cuanto a **la banca,** todo este conjunto de medidas y la profunda recesión de los últimos cuatro años ha significado un deterioro en las posibilidades de recuperar créditos otorgados por ella (cartera pesada que representa el 35% de la cartera total), y ha dejado al sistema financiero en una situación muy frágil, así el sistema bancario de fomento ha debido de ser liquidado. También en el sistema comercial bancario se han registrado algunas fusiones y algunas quiebras (Castillo, 1993).

La reforma financiera, al realizarse simultáneamente con el proceso de estabilización y desajuste estructural, ha incrementado el riesgo a que ya estaban expuestas las instituciones del sector. La liberalización del sistema financiero ha comprendido un conjunto de medidas entre las que destacan la libre determinación de la tasa de interés, la reducción gradual del encaje marginal, la eliminación de los créditos subvencionados y la eliminación del uso del crédito interno para el financiamiento del sector público. Estas medidas han ido acompañadas de la apertura de la economía, permitiéndose la libre movilidad del capital, eliminándose todo control de cambios y permitiéndose la libre transferencia de recursos desde y hacia el exterior, así mismo se ha librado la determinación del valor de la divisa a las fuerzas del mercado. Para ampliar la gama de instrumentos de política monetaria, el Banco Central ha participado con operaciones de mercado abierto (Castillo, 1993).

Una de las claras consecuencias de la reforma, al menos en el mediano plazo, es el grado de concentración del sistema financiero el que ha acentuado sus características oligopólicas.

Pareciera que el nuevo sistema financiero se basará sobre dos elementos claves: la banca comercial y los fondos privados de pensiones. Como elemento complementario pero de menor importancia la banca de fomento de segundo piso, que ha quedado reducido a la Corporación Financiera de Desarrollo luego de la liquidación de los bancos de fomento antes reseñados.

El sistema de **Administradoras Privadas de Pensiones** (AFPs), tomado de la experiencia chilena, con algunas correcciones, tendrá como objeto captar los aportes de los contribuyentes en un fondo que tendrá una contabilidad separada de la AFP y que no formará parte del patrimonio de ésta, evitando de

este modo que, una mala administración haga peligrar los recursos de los trabajadores.

Dichos fondos se constituirán por las aportaciones que haga el trabajador de su Compensación por Tiempos de Servicios (CTS), por sus aportaciones regulares, por los recursos provenientes de los bonos de reconocimiento, en el caso de los asegurados por el Instituto Peruano de Seguridad Social que se incorporen a la AFP y por las rentabilidades que obtenga la administración de dichos recursos. La afiliación a una AFP es voluntaria y según su conveniencia, el trabajador puede cambiar de una AFP a otra buscando un mejor servicio o mayor rentabilidad de su dinero. De dicha rentabilidad dependerá la mayor o menor pensión de jubilación que recibirá el trabajador.

Los actuales asegurados tienen opción de incorporarse al programa de pensiones del Instituto Peruano de Seguro Social, donde reciben un bono de reconocimiento que será hecho efectivo, en la AFP en la que se inscriba, a partir de 1998.

A mediano plazo lo que se busca es que el sistema de AFPs dinamice el mercado de capitales con la finalidad de aportar recursos al desarrollo, ampliando las oportunidades de fuentes de financiamiento para las empresas, incrementando los fondos para préstamos de mediano y largo plazo y convirtiéndose en inversionistas institucionales que diversifiquen sus inversiones reduciendo el riesgo de los recursos confiados a su administración.

Otro elemento complementario del sistema es el de los **fondos mutuos** que el nuevo régimen legal permite, como forma colectiva de inversión que se canaliza hacia el mercado de valores.

Una de las mayores preocupaciones como consecuencia de las reformas descritas, es que varios sectores quedan desatendidos por la lógica del mercado, al menos durante el período de transición entre un modelo intervencionista y otro liberal, como es el caso de la agricultura, especialmente orientada al consumo interno, que no ofrece niveles de rentabilidad necesarias.

Algo que tampoco queda claro es la arquitectura, posicionamiento y el rol que ha de desempeñar la única institución de fomento de desarrollo, COFIDE que ha pasado a operar como banca de segundo piso.

Como se ha señalado, la situación de crisis y de reforma han afectado sensiblemente a las instituciones del sistema, lo que viene obligando a muchas a realizar procesos de reestructuración interna, con el propósito de reducir sus

costos operativos, sanear sus carteras y prepararse para un entorno más competitivo en el futuro.

Al igual que en el caso de la privatización de las empresas no financieras, que se trata a continuación, la COPRI busca imprimir mayor eficacia y eficiencia al sistema financiero, buscando instituciones más competitivas mediante la transferencia de la mayor parte de ellas al sector privado. Es de señalar que antes que se definiera un marco institucional para la privatización se frustró una de las primeras operaciones de venta que fue el Banco Popular del Perú y que esa experiencia parece haber sido muy aleccionadora.

Algunas medidas que destacan son las siguientes:

- La fusión de los Bancos asociados al Estado Nor Perú, de Los Andes y Amazónico con el Banco Continental (estatal) en preparación a su privatización en 1994.
- La venta de la participación del Estado en el Banco de Comercio en 1993.
- Privatización del Banco Internacional en 1994.
- Se han recibido solicitudes de Financiera Nacional, Financiera Sudamericana y Promotora Peruana para convertirse en bancos.
- Se posibilita que empresas mutuales se conviertan en empresas financieras mediante aporte de capital.
- Se han fusionado dos grupos de Compañías de Seguros.

6. *Privatización de empresas estatales*

Si bien a nivel internacional, en la década de los ochenta, se pone en evidencia una insatisfacción entre economistas y políticos respecto a la eficacia del Estado en determinadas formas de intervención en la economía, argumentando las deficiencias de información, el control parcial sobre las consecuencias de sus acciones, las diferencias entre el diseño y ejecución de políticas, el copamiento de instituciones por intereses privados, problemas de corrupción, etc. (Kullick, 1989), recién a fines de los años ochenta, con las palpables evidencias de incapacidad y deterioro del Estado peruano, que no le permiten cumplir con su objeto, e incluso de haberse convertido en un obstáculo para lograr una mayor eficiencia social, es que se acepta, más que la posibilidad, la necesidad de examinar la intervención directa del Estado en la producción de

bienes y servicios. Desde ese momento el debate se orienta más bien a buscar la mejor manera de llevar a cabo la privatización de las empresas estatales.

No viene al caso explicar las razones de esta incapacidad, que en el fondo se deben al desencuentro o incompatibilidad entre las transformaciones sociales realizadas y la incapacidad de las instituciones (gobierno, partidos políticos y marco jurídico) para resolver los principales problemas del crecimiento. También explica el debilitamiento del Estado una multiplicidad de causas que se potencian mutuamente. Ellas son la crisis del modelo de crecimiento, el continuo fracaso de los diversos programas de estabilización (aplicados por los diversos gobiernos desde Morales Bermúdez hasta García Pérez), la aplicación de una drástica política de austeridad fiscal para cumplir con los compromisos externos, la creciente inestabilidad institucional y la falta de credibilidad en la capacidad del Estado, el desmesurado crecimiento de las planillas estatales y de sus empresas como forma de pagar el respaldo electoral, el retorno a las prácticas clientelísticas y la corrupción imperante a todo nivel del aparato público.

"En el campo de la actividad empresarial, 1968 marca el inicio de un cambio significativo en la intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios. En ese año, existían en el Perú entre 16 y 40 empresas estatales (dependiendo de la definición que se utilice). Sus actividades representaban no más del 6% del PBI. En los años siguientes, bajo el Gobierno del General Velasco, el Estado incursiona en la producción, estableciendo nuevas empresas y monopolios estatales, principalmente mediante la expropiación de activos en petróleo y minería de la International Petroleum Company, la Cerro de Pasco Copper Corporation, la Marcona Mining; así como el complejo industrial de la compañía Grace, las empresas pesqueras, la banca y seguros y empresas relacionadas con el Grupo Prado, empresas en las industrias básicas del cemento y la química, industrias manufactureras y comerciales la prensa y la televisión. Las empresas estatales o con participación estatal en el momento de mayor expansión superaron el número de 170." (Johnson [a], 1992).

En el caso peruano se ha intentado explicar la expansión de la actividad empresarial del Estado en la década de los sesenta y de los setenta, argumentando la vocación estatista del Gobierno militar, no tomando en cuenta circunstancias contextuales como la pérdida de iniciativa del sector privado, que disminuyó ostensiblemente sus niveles de inversión en relación al PBI (reacción explicable por los temores que infundían en este sector las reformas del

gobierno militar, fundamentalmente orientada a cancelar la oligarquía terrateniente); consiguientemente el Estado tuvo que suplir esta retracción y pasó a asumir un rol central y directriz del proceso de acumulación y de crecimiento económico, tomando a su cargo una serie de empresas privadas que operaban en sectores claves de la economía. La expansión sin embargo, no se realizó a base de los excedentes producidos por las propias empresas, sino recurriendo al endeudamiento externo e interno.

Durante el Gobierno del General Morales Bermúdez y el segundo gobierno del Presidente Belaúnde, que se caracterizan por su débil y ambigua política semiliberal y su incapacidad para estabilizar la economía, la actividad empresarial del Estado no sufre mayores alteraciones en su estructura, pues no se realizaron cambios institucionales y la privatización fue dejada de lado por la presión ejercida por la oposición. Durante el gobierno populista de Alan García el Estado se hace más intervencionista y nacionalista, se expropia la BELCO y hay un intento frustrado de estatificación de la banca, pero en cuanto al manejo de las empresas estatales su comportamiento puede calificarse de errático y de recurrir en forma desmedida al retraso de los precios y tarifas públicas como medio para controlar la inflación.

Como consecuencia del crecimiento del sector empresarial del Estado durante las dos últimas décadas, y que se ubican en todos los sectores económicos, la gravitación macroeconómica resulta significativa pues su actividad representaba para 1988 el 15% del PBI. De acuerdo al Banco Mundial (1988), los activos en libros de las empresas estatales no financieras ascendían para 1988 a US$ 5,500 millones. Según Alvarez (1992) el 60% de estos activos se concentran en tres empresas y sus filiales. Los activos de estas empresas equivalen al 95% del total del patrimonio empresarial del Estado. "Asimismo, las empresas estatales canalizan, aproximadamente, el 28% de las exportaciones y el 26% de las importaciones. Dan ocupación a unas 200,000 personas (aproximadamente 2.6% de la PEA). Los cinco grupos empresariales más importantes del país son de propiedad estatal; y de los diez grupos más grandes, siete pertenecen al Estado."

A principios de 1991, con prescindencia de un debate o discusión nacional que conduzca a acuerdos básicos, el Gobierno deja de lado su actitud vacilante y hasta de rechazo a la privatización y atendiendo las presiones del BM y del FMI y siguiendo razones pragmáticas que buscan librarse de la carga

que significaba para el fisco la crónica situación deficitaria de las empresas, en febrero de ese año promulga el Decreto Supremo Nº 141, que regula la privatización, limitando el programa de privatización a sólo 23 empresas de poca significación; sin embargo, la ausencia de un marco institucional y la poca claridad de los objetivos que debía alcanzar el proceso retrasaron su ejecución y limitaron sus resultados.

Para 1992, el Gobierno del Presidente Fujimori reafirma su voluntad política de llevar a cabo la privatización e imprime mayor dinamismo al proceso, mediante la promulgación del Decreto Legislativo Nº 674, en uso de las facultades delegadas que le otorga el Congreso. Con esta norma se establece la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y se inician los estudios y el planeamiento y se establecen múltiples comités especializados de privatización (Alvarez, 1992).

Sin duda ha prevalecido un carácter ideológico, que asume que el sector privado debe ser hegemónico en la economía y que el mercado debe ser el principal asignador de recursos en la economía. En las palabras del Presidente Ejecutivo de la COPRI, Carlos Montoya, "lo que se ha estado llevando a cabo es la práctica de efectuar privatizaciones dentro de un programa que busca revalorar al mercado como el mecanismo fundamental de la asignación de los recursos. Así, la misión encomendada es realmente la de privatizar empresas; es decir limpiar empresas y activos, transferirlos al sector privado y lograr la aceptabilidad y el éxito de éstas una vez privatizadas ..." Con base en esta misión se formuló una serie de objetivos básicos en el plano técnico y el político. En el primero se tienen objetivos empresariales que incluyen la viabilidad de la empresa en el largo plazo; la creación de un marco de competitividad; la solidez administrativa y legal de las mismas y el logro de una reactivación rápida, pasando las empresas, que estaban en una buena parte postradas, a un sector que llegue a niveles de operación y a una calidad de producción aceptables, de manera que las empresas a futuro sean exitosas.

Además de estos objetivos económicos financieros de lograr ingresos para el Estado y eficiencia en la gestión empresarial, en el plano político se tiene dos áreas de objetivos: una es el proceso en sí y la otra es el resultado que con posterioridad deberá lograrse. En el proceso se está tratando de llegar a una transparencia efectiva en la transferencia de las empresas o de los activos que están siendo puestos a la venta. Se quiere también celeridad, lograr ingresos

aceptables y una reducción de fricciones en la medida de lo posible." [1]

En cuanto a una evaluación de la privatización, se puede señalar que, desde junio de 1991 al mes de abril de 1994, se han privatizado cerca de 30 empresas y paquetes accionarios por un valor que sobrepasa los US$ 2500 millones, siendo la venta más importante el de las empresas de telecomunicaciones CPT/ENTELPERU que fue vendida por US$ 2002 millones a un consorcio compuesto por la Telefónica de España y varios grupos de inversionistas nacionales.

Si bien el Decreto Legislativo Nº 674 permite diversas modalidades de privatización, incluyendo contratos de concesión y gestión, *joint ventures* y otras, el hecho de que, en la venta de las empresas y de los paquetes accionarios se haya recurrido preferentemente a las modalidades de subasta pública y a la oferta en la Bolsa de Valores, ha contribuido a que el proceso se realice con mayor transparencia. Pueden haber críticas en cuanto a la modalidad aplicada en casos específicos y si lo pagado por el comprador representa el valor real de la empresa, dadas las circunstancias de estar aún el país en tránsito a su estabilización económica y en proceso de pacificación, pero en términos generales se puede afirmar que se está ante un proceso exitoso de privatización.

En la actualidad unos 70 comités especiales de privatización vienen preparando la privatización del conjunto de empresas estatales que faltan y las perspectivas son halagadoras en la medida que viene mejorando el contexto macroeconómico. En términos globales la pérdida neta de las empresas estatales se ha reducido significativamente, de US$ 1700 millones que como promedio anual perdían entre 1986 y 1990, que no les permitía siquiera mantener sus instalaciones y equipos y menos aún ampliar sus actividades, a 890 millones en 1991 y US$ 465 millones en 1992. La recuperación de la gestión también se viene reflejando en el resultado operativo (Alvarez, 1992).

7. *Reforma del marco legal para las inversiones*

Con el propósito de alentar la inversión extranjera se han dictado diversas disposiciones legales y se han suscrito diversos convenios orientados

[1] Las citas pertenecen a Carlos Montoya, "Dinámica de la Privatización", en *Foro Económico* Nº 5, Proceso de Privatización en el Perú, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1992.

a garantizar las inversiones de nacionales y extranjeros en el país. En cierta forma constituyen una declaración de principios que rigen la inversión privada y de derechos de los inversionistas. Entre las declaraciones de principio están: la garantía a la libre iniciativa privada y la libre competencia, limitándose el Estado a fijar las tarifas de los servicios públicos específicos de carácter monopólico; se garantiza el pluralismo económico, no restringiéndose la inversión para ninguna de las formas empresariales, salvo en el caso del sistema financiero; se garantiza la propiedad privada y la libertad empresarial y la expropiación se realiza mediante ley expresa del Congreso; se garantiza el trato igualitario de las empresas en materia cambiaria, tarifaria y de derechos no arancelarios; se establece que ninguna actividad económica es de reserva para el Estado y se garantiza que los particulares y el Estado compiten en igualdad de condiciones en el mercado; se establece que salvo las regulaciones referentes a higiene, seguridad industrial, salud y conservación del medio ambiente, no existe regulación al modo de producción empresarial; se garantiza la libre distribución y remesa al exterior de las utilidades tanto para empresas nacionales como extranjeras; y, se garantiza el derecho al libre acceso a la información del Estado en materia administrativa y toda regulación de trámites que afectan a la producción y el comercio deben ser aprobados por el máximo instrumento normativo administrativo.

En relación a la legislación tributaria se rigen por los principios de legalidad y publicidad. Sobre la misma materia se establece el marco jurídico para la suscripción de acuerdos de estabilidad tributaria, suprimiéndose los convenios negociados por gobiernos anteriores y se eliminan las exoneraciones otorgadas y que afectan los impuestos de carácter general.

En relación a los convenios que garantizan las inversiones, se ha firmado y ratificado el Acuerdo Multilateral de Garantía a las Inversiones, estando pendiente de ratificación el de Revisión de Conflictos Vinculados a la Inversión Extranjera (ICSID), que es complementario al primero.

Es probable que, en razón a la dictación de estas medidas, la privatización de empresas esté desenvolviéndose favorablemente como es el caso de las ventas de la Empresa de Telecomunicaciones del Perú, la Compañía Peruana de Teléfonos, Aeroperú, Hierroperú y otras empresas menores que han sido compradas por inversionistas extranjeros. Es bastante probable que conforme se alcance una mayor estabilidad económica, se logre la pacificación definitiva,

el Estado inicie un programa de inversiones y el sector privado nacional incremente sus inversiones, las circunstancias sean más propicias para la inversión extranjera.

8. *Regulación antimonopólica, competencia desleal y defensa del consumidor*

Siguiendo su política neoliberal el Gobierno ha buscado disminuir las fallas del mercado y hacer que éste funcione más eficientemente como asignador de los recursos. En este sentido ha buscado crear un entorno más propicio para la libre competencia con la dación de la Ley Antimonopolios (Decreto Legislativo Nº 701) en la que se establecen como ilícitas las prácticas monopólicas y no los monopolios en sí mismos. Para aplicar la Ley y controlar el abuso por posición dominante en el mercado se ha establecido una Comisión Multisectorial de Libre Competencia adscrita al Instituto de Defensa de la Libre Competencia (INDECOPI).

El INDECOPI tiene como funciones básicas: la supervigilancia para proteger al consumidor y aplicar sanciones a los que infrinjan la Ley con actos o acciones orientadas a engañar al consumidor mediante la publicidad comercial; establecer barreras a la libre entrada y salida del mercado; prácticas de dumping; realización de prácticas de competencia desleal y entablar prácticas o acuerdos restrictivos del libre mercado.

La defensa del consumidor esta reglada por dos dispositivos legales, los Decretos Legislativos Nº 691 y 716. Ambos, pero en especial el primero, se orientan a asegurar que el consumidor tenga información y conocimiento sobre las bondades o riesgos y precios de los productos que se le ofrece. Para la supervigilancia de la publicidad se ha creado el Consejo Nacional de Supervisión de la Publicidad. El segundo dispositivo prohibe la información que pueda conducir a error en cuanto al precio, intereses y calidad y obliga al vendedor a proveer de servicios de mantenimiento y repuestos de los bienes que comercia. Sin embargo, en la medida que la supervigilancia ha sido delegada a las municipalidades y el personal de estas instituciones no ha sido capacitado, es probable que su aplicación se de en el mediano plazo o se convierta en letra muerta.

9. *Privatización en otros sectores*

Durante los veinte años de crisis a que ha estado sometido el país ha ocurrido un fenómeno de privatización de facto pues un importante ámbito de lo que se considera acción estatal por tradición ha sido asumida por el sector privado y el intervencionismo del Estado se ha exacerbado.

Curiosamente este fenómeno se acentuó durante el gobierno de García Pérez que en momentos tuvo afanes estatistas y que generó un proceso hiperinflacionario cuyo principal efecto fue el debilitamiento del Estado como nunca antes se había experimentado en el Perú. El gasto fiscal *per cápita* pasó de US$ 1059 a US$ 178 entre 1975 y 1990, lo que representa una caída de 83%. Frente al evidente deterioro y ausencia de los servicios públicos, la sociedad civil buscó la manera de suplirlos y así surgieron infinidad de centros de educación inicial, colegios, academias educativas informales, servicios privados de vigilancia y protección, servicios de mensajería, curanderos y hueseros y la violencia subversiva contribuyó con la destrucción de importante infraestructura, teniendo muchas empresas y ciudadanos que agenciarse grupos de electrógenos para seguir produciendo o alumbrar sus domicilios.

Una característica actual de la economía peruana es la distorsión de roles entre el Estado y la actividad pública. De un lado empresas estatales producen bienes y servicios (cojines de lejía, cemento, seguros, cigarrillos, publicidad, etc.) que se considerarían propios de la actividad privada, mientras la empresa privada produce lo que se consideraría bienes públicos como son la seguridad, información estadística, etc. (Guerra García, 1992). Todo ello, invita al debate sobre los roles y los campos de intervención del sector público y el sector privado.

La Constitución de 1993, aprobada mediante referéndum, introduce cambios en el régimen de seguridad social que establecía la Constitución del 79. Determina que "El Estado garantiza el libre acceso a las prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas" abriendo la posibilidad de que el sector privado participe en el campo de pensiones, así mismo, omite darle al Instituto Peruano de Seguridad Social carácter de entidad autónoma del estado como era el caso de la Constitución anterior.

El Instituto Peruano de Seguridad Social es de gobierno tripartito, por

representantes del Estado, de los trabajadores y por los asegurados en números iguales pero su presidente es obligadamente uno de los representantes del Estado.

De acuerdo al censo del 93, la población mayor de 65 años es aproximadamente de 900 mil, en tanto que los pensionistas del Seguro es de 322 mil, lo que significa que sólo un 36% de los ancianos están cubiertos por el sistema de pensiones. En lo que respecta al programa de salud, cubre al 28% de la población entre aportantes y sus familiares inmediatos (Remenyi, 1992).

El sistema peruano ha venido adoleciendo de los mismos problemas que otros sistemas de Latinoamérica, como son los originados por la transición demográfica, crisis económica e inflación y recesión. Sin embargo, en el caso peruano debe agregarse la crisis institucional generalizada (Estado con problemas fiscales que incumple sus pagos al seguro, empresas en falencia económica, etc.) y una deficiente administración de los fondos que le son confiados.

En lo administrativo, el rubro planillas que representaba el 25.4% del gasto en 1980 se elevó a 33.55% para 1989. Por otro lado las inversiones de baja rentabilidad, la mala administración y bajos alquileres, préstamos al Estado que se han ido impagos. En resumen el sistema atraviesa una aguda crisis financiera, cuyos ingresos sólo permiten atender las prestaciones de salud y cubrir las pensiones de los jubilados.

La inexistencia de inversiones, cuya rentabilidad sea el soporte del sistema, y el hecho que se base casi exclusivamente en las aportaciones, ha resultado en un sistema de reparto simple que no garantiza un ingreso adecuado a los actuales pensionistas y a cuestionar la supervivencia del sistema mismo.

Frente a esta realidad y pensando también en las posibilidades de aumentar la capacidad financiera del país, para dinamizar el mercado de capitales y como medio para reactivar la economía, el actual gobierno, como ya se ha señalado, mediante Decreto Legislativo 724 crea el Sistema Privado de Pensiones. En este sistema el Estado asume un rol fiscalizador, en el que el Banco Central de Reserva establece los límites de las inversiones a las empresas clasificadoras de riesgo y un ente de supervigilancia de las administradoras privadas de pensiones (AFP). Con el propósito de minimizar riesgos, se busca garantizar un buen manejo financiero de los fondos confiados y se protege a las AFP, que tienen un razonable margen de autonomía, frente al propio Estado y a los grupos de interés que puedan desvirtuar su objeto (Remenyi, 1992).

En la **Salud:**

Al margen del discurso privatizador del actual Ministro al asumir el cargo, la realidad del sector y de la salud en el país parecen haber enfriado el ímpetu en la privatización de los servicios sociales que presta el Estado, que por el momento, no está dirigido a transferir la propiedad al sector privado, como sí es evidente en el caso de los sectores económicos.

La situación de crisis fiscal, entre 1985-1990, provocada por la alta inflación, la recesión y la disminución del ingreso real del gobierno central de un 42% en ese período, determinó que el presupuesto del Ministerio de Salud disminuyera en 52% destinándose el 85% de este monto a remuneraciones de personal. La mayor disminución ocurrió en 1990, como consecuencia de las medidas de estabilización, que establecían otras prioridades de asignación en el gasto. En este período sin embargo aumenta el personal de salud pública en 20%. Ambos hechos traen como consecuencia una caída en las remuneraciones de los trabajadores del 70%; significativa disminución en la inversión y mantenimiento hospitalario aunque se mantuvo la inversión en centros y puestos de salud, con recursos de la ayuda externa; se sacrificaron los insumos: medicamentos, alimentación y hasta vestuario para enfermos. Estas carencias se ven suplidas, en gran medida, por los propios usuarios y por la cooperación externa que en el período cuadruplica los montos de su ayuda. La Ley de Presupuesto para el año 1992 faculta a los establecimientos de salud a agenciarse sus propios recursos a través de una estrategia de "autogestión". Algo que ha sido interpretado como autorización para elevar las tarifas que se cobran por los servicios prestados (al no basarse en estudios actuariales devienen en intuitivas y arbitrarias), antes que como una invitación a la innovación administrativa o gerencial o de liderazgo que sugieran alguna opción organizacional, sino, simplemente de sobrevivencia en base a las tarifas (Petrera, 1993).

Los resultados de estudios aún preliminares indican que: el proceso presenta rasgos de empirismo y desorden administrativo; los responsables de los establecimientos no tienen criterio homogéneo o claro en cuanto al significado de la "autogestión" ni el destino que deben tener los recursos autogenerados; el aumento tarifario no está asociado al concepto de eficiencia y eficacia en la atención; en ningún caso el financiamiento del usuario puede sustituir el financiamiento público; no se observa preocupación por el objetivo de equidad y se desconoce cuántos dejan de ser atendidos por no poder pagar

el servicio; coincidentemente con el alza tarifaria se registra una disminución de la demanda (Petrera, 1993).

De manera aislada, aunque con anuencia de las autoridades de salud, se viene experimentando con la institucionalización de sistemas de salud local que propicia la OPS y algunas cooperaciones bilaterales. Este esfuerzo busca involucrar a instituciones de la sociedad civil, que operan en ámbitos locales, y a la población en asumir un rol más activo en el financiamiento y la atención de la salud local.

Pareciera que para hacer frente al problema de la equidad y dar respuesta a la preocupación de obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia, se precisa una mejor capacidad para liderar cambios; de una mejor definición de objetivos, de procesos de reorganización y gerencia pública por objetivos y resultados; y de encontrar formas óptimas de combinar recursos públicos y privados y una mayor participación de la sociedad civil.

En la **Educación** ocurre algo similar. En valores reales el gasto en educación, tomando como base 1979, ha descendido en 85% entre 1980 y 1993, pasando de 113.9 millones de nuevos soles a 16.8 millones. En su mejor momento, que fue temprano en los 70, el sector educación captó el 20% del gasto del estado, hoy a duras penas recibe el 4%. Esto se traduce en los peores sueldos de la administración pública, en déficit y falta de mantenimiento de infraestructura y equipos, en carencia de materiales de enseñanza y en una formación deficiente del magisterio. Curiosa y contradictoriamente, en el Perú se ha registrado un aumento de la oferta educativa en el país, por lo menos en las grandes ciudades. Fenómeno que se explica por la fuerte intervención privada que en las dos últimas décadas se ha dado en un proceso de privatización silenciosa. El problema es que esta oferta está orientada al que puede pagarla y la crisis determina que los pobres hayan aumentado a más del 50% de la población, careciendo de los recursos necesarios para atender necesidades básicas.

En los inicios el gobierno ofreció subsidiar al sector privado para que éste ampliara su oferta educativa, pero como señala León Trajtenberg acerca de la viabilidad del subsidio por alumno (paupérrimos 8 dólares mensuales por alumno en educación primaria), la propuesta del gobierno no parece referirse a una agresiva ampliación de la oferta privada ni tampoco a la venta de las escuelas estatales. Lo que propone es cambiar las fórmulas de gestión y financiamiento de la educación pública.

En esto ha consistido hasta ahora el "programa máximo" de la actual política educativa. La otra novedad -la municipalización- fue suspendida por el propio jefe de Estado luego de sorprenderse porque "los municipios están politizados" (Pedraglio, 1994).

10. Integración

En relación a los acuerdos multilaterales de comercio, en agosto de 1992, el Perú decidió su retiro temporal del Acuerdo de Cartagena, en razón a las discrepancias entre el nuevo régimen arancelario peruano y la estructura del Arancel Externo Común del Pacto Andino. Sin embargo, se han negociado acuerdos bilaterales de liberación comercial con los países miembros y en el mes de abril del presente año el Perú se ha reincorporado al Acuerdo.

A pesar que el objetivo de configurar una unión aduanera en la región dista mucho de estar garantizado, la apertura y liberalización inherente a las reformas económicas emprendidas por los países de la subregión, progresivamente despejan las trabas aún existentes en su integración comercial; sin embargo, el contexto regional y hemisférico prevaleciente emite señales en favor de la conformación de simples zonas de libre comercio, que presionan al esquema subregional por limitarse a esta meta. En primer lugar, la región presenta una mayor heterogeneidad de situaciones económicas y sociales entre países, provocada en parte por la larga crisis que han tenido que vivir algunos de los países, el Perú en particular. Los países que mejor han sobrevivido la crisis tienden a entablar nuevas asociaciones con otros países que ostentan iguales o mayores niveles de desarrollo relativo y reevalúan hasta qué punto les conviene seguir integrándose con sus antiguos socios en cuanto a niveles de desarrollo relativo. Es tal vez por estas razones que los plazos para la adopción del Arancel Externo Común se van dilatando con diversos pretextos y su incumplimiento ha desencadenado algunas crisis en el Grupo Andino. Lo que hace necesario insistir en las ventajas de la Unión Aduanera y de su importancia en el futuro de la integración regional. Es menester, consiguientemente, que se tenga una percepción clara de los factores que presionan hacia la conformación de simples zonas de libre comercio, y se precisen las desventajas intrínsecas a esta forma limitada de integración.

11. *La reforma de los mercados de factores*

Mercado Laboral

A lo largo de los últimos 20 años se ha registrado una progresiva y sensible caída del salario real y del nivel de empleo en el país, en especial, a partir de 1988, pero, es en los últimos ocho años que este proceso viene siendo acompañado por un cambio institucional en el sector laboral, en términos de su liberalización. Interesa, sin embargo, examinar lo transcurrido desde fines de 1990 a la fecha por ser éste el período que registra los cambios más significativos.

Con la promulgación del Decreto Supremo Nº 077-90-TR y la Resolución Ministerial Nº 430-90 del Ministerio de Trabajo, el Gobierno de Fujimori inicia su política de flexibilización del mercado laboral y busca aumentar las oportunidades de empleo productivo al permitir a los empresarios que, mediante contratos de trabajo a plazo determinado, cuenten con mano de obra temporal. Con estas medidas se inician profundos cambios mediante los que el Gobierno pretende ajustar las relaciones laborales al nuevo modelo económico que el Gobierno busca implementar.

Durante el año 1991 la legislación laboral fue sometida a drásticos cambios en varias materias como son: la compensación por tiempo de servicios; bonificación por tiempo de servicio y seguro de vida; relaciones colectivas; participación en las utilidades, gestión y propiedad de la empresa; y, turnos de trabajo.

El salario mínimo vital (SMV), como piso para la estructura salarial en las diversas actividades del país, empezó a regir a partir de 1962, posteriormente pasó, además, a ser referencia para la fijación de la compensación por tiempo de servicios del sector privado y para las remuneraciones del sector público. A partir de 1983, se crea la "unidad de referencia" que separa el salario mínimo vital (computable para los beneficios sociales) de la "bonificación especial por costo de vida", que pretendía compensar el costo de vida por el factor inflación. Con el Gobierno del Presidente Belaúnde se establecen topes a las indemnizaciones, en función de un número máximo de SMVs que subsisten hasta ser eliminados por el Gobierno de García Pérez (Garavito, 1993).

Si bien el salario mínimo continúa siendo una referencia para el cómputo de los beneficios sociales, al ser éstos cancelatorios (Decreto Legislativo Nº 650)

hace nulo en la práctica el beneficio que conllevaba la eliminación de los topes indemnizatorios. Lo novedoso de este dispositivo es que permite al empleador realizar depósitos semestrales con efecto cancelatorio. Los depósitos de las reservas indemnizatorias se realizan en la entidad bancaria que determina el trabajador y los procedimientos de reclamación en caso de errores en la liquidación han sido simplificados (Garavito, 1993).

El Decreto Legislativo Nº 688, elimina el lugar a discrepancias sobre la remuneración computable para fines de la bonificación por tiempo de servicios, al establecer que se realiza sobre la remuneración básica y las horas extras laboradas y establece el monto en 25% por 25 años de servicio y 30% por treinta años de servicio; asimismo otorga al trabajador, cumplidos cuatro años de relación laboral, derecho a un seguro de vida a cargo del empleador (Seminario, 1994).

Por otro lado, el Gobierno Fujimori eliminó los aumentos de remuneraciones cuatrimestrales automáticas para el sector privado, que fueran normadas en 1988 y que a principios de 1990 pasarían a ser trimestrales, como medio para reajustar los salarios a la inflación. La Ley Marco para el Crecimiento de la Actividad Privada (Decreto Legislativo Nº 757, dado por el Poder Ejecutivo en uso de facultades delegadas por el Congreso), señala que los pactos y convenios colectivos no pueden contener cláusulas de indexación de ningún tipo y el Decreto Ley Nº 25541 anula todos los convenios colectivos que contenían cláusulas de indexación. Asimismo, establece la libertad de negociación de remuneraciones entre empresas y trabajadores y se exime de intervenir en la solución de los pliegos de reclamos surgidos de la negociación colectiva. Con la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajador (el Decreto Ley Nº 25593), se modifican las reglas de filiación sindical dando libertad al trabajador para escoger a qué sindicato pertenecer y permitiendo que en una empresa opere más de un sindicato; de otro lado establece que los beneficios que adquieren los trabajadores vía la negociación colectiva no son acumulativos. Establece, asimismo, que el Estado puede dar por terminada una huelga si ésta pone en riesgo la existencia de la empresa o en el caso que se produzcan actos de violencia; por último permite al sindicato de base desafiliarse de organizaciones sindicales mayores (Garavito, 1993 y Seminario, 1994).

Mediante el Decreto Legislativo Nº 677, se han integrado en un

solo régimen los distintos regímenes sectoriales que existían, así, han quedado disueltas las Comunidades de Compensación que compensaban intersectorialmente y las Comunidades Laborales están facultadas a disolverse, si así lo determinan de *motu propio* y las que sobreviven mantienen capacidad de representación aunque limitada, donde la participación en la gestión se ha eliminado en la práctica y el derecho a la propiedad ha sido minimizado y con determinadas restricciones.

En cuanto a la estabilidad laboral, antes de 1970, sólo se la otorgaba al trabajador con veinte años de servicio para el caso de los hombres y quince años en el caso de las mujeres. En el Gobierno del General Velasco se establece un período de prueba de tres meses que es aumentado a tres años en 1978 por el Gobierno de Morales Bermúdez y vuelto a reducir en 1986 a tres meses por el Gobierno de García Pérez, sin embargo, se establece el Programa Ocupacional de Emergencia, con duración hasta enero de 1990, por medio del cual las empresas del sector privado podían contratar trabajadores sin derecho a estabilidad laboral por un plazo entre tres meses a dos años.

En el actual Gobierno, la Ley de Fomento del Empleo precisa las causales de despido y facilita la contratación de trabajadores por fuera de la legislación de estabilidad laboral vigente. El período de prueba que sigue siendo de tres meses, se prolonga a seis en el caso del trabajador calificado y a un año en el caso para trabajadores de dirección o para trabajadores de confianza. Adicionalmente se hace posible el cese colectivo y es el juez el que determina la reposición o la indemnización del trabajador.

En 1992 el Gobierno, luego de la interrupción del orden constitucional, aprueba la Ley de Facultades del Empleador el que faculta a éste último a modificar turnos, días y horas de trabajo por razones tecnológicas, económicas, estructurales o análogas; a modificar la forma y modalidad de prestación de los servicios; e introducir cambios sustanciales en el horario de trabajo.

Los analistas del medio opinan que el sector laboral se ha visto afectado tanto por los efectos de la crisis como por las medidas de liberalización dictadas por el Gobierno, como la apertura comercial indiscriminada y la rebaja general de aranceles. De otro lado, los altos intereses, el atraso cambiario, la severa restricción monetaria, la escasa inversión pública, la falta de control al contrabando, el que se permita la competencia desleal del exterior, son todos atribuibles a la política de gobierno que no tiene mayores consideraciones con este sector.

Mercado de tierras y mercado crediticio para el agro

Si bien se han eliminado las restricciones sobre la propiedad, que la Ley de Reforma Agraria de Velasco establecía, y se permite ahora que, cualquier persona jurídica pueda acceder a la propiedad de la tierra (anteriormente sólo podían poseer tierras las formas asociativas, Sociedades Agrícolas de Interés Social y Cooperativas o propietarios individuales que explotaran la parcela en forma directa), los problemas de titulación y de registro de tierras hoy en posesión de los parceleros y que fueran recursos de propiedad común, se viene constituyendo en un problema para la operación de un mercado de tierras, más aún dada la incomprensión por parte del Gobierno de las distorsiones que se dan en este mercado al orientar el manejo del problema de titulación de la tierra dirigido a consolidar la reforma agraria. De otro lado la liquidación del Banco Agrario, que en todo caso sólo atendía a una mínima parte de los productores y el establecimiento de las Cajas Rurales, que seguramente se orientará a atender a los mismos productores, no constituye una solución para el sector. No cabe duda que el desarrollo del sector pasa por una vinculación exitosa con el mercado, la misma que todavía está por construirse y en la cual el Estado tiene gran responsabilidad (Escobal, 1993).

V. UNA BREVE EVALUACION GENERAL DE LAS REFORMAS EN CURSO

No cabe duda que el proceso hasta hoy avanzado por el Gobierno Fujimori, en cuanto a la flexibilización y apertura del mercado se refiere, por lo menos en el campo legal y normativo, es de una cobertura y profundidad incuestionables. Tampoco se puede cuestionar su relativa integralidad, a pesar de que faltan aún algunas medidas, particularmente en los campos sectoriales.

No obstante, se evidencian vacíos muy importantes en otros campos. Ello puede deberse a que aún no se tienen claros los requerimientos o a que las propuestas estén pendientes de elaboración. También cabe la posibilidad que por razones ideológicas simplemente no se perciba su importancia.

Algo que aún está por ocurrir en el campo real es la transición o reestructuración del sector privado de un entorno de economía mercantilista, subsidiada y protegida a uno de eficiencia, competitividad y modernidad, no

sólo para mejorar su acción, orientado a nuevos mercados y a mejorar sus niveles tecnológicos, sino también, para cubrir los campos que el Estado va abandonando.

Obviamente, un modelo básico de liberalización y apertura del mercado lleva como complemento una reestructuración del Estado y de reforma de la gestión pública y es en este campo donde menos se ha avanzado y donde se tendrá que contar con un Estado capaz de dialogar, concertar, negociar, con los agentes privados y para apoyarlos y asistirlos en la costosa, difícil y penosa transición. Esta es una tarea que se hace muy difícil si, primero, no se tiene un nivel de claridad sobre el futuro rumbo a seguir y, segundo, si no se comparte una visión o planteamientos básicos de largo plazo.

Muchas de las materias ausentes están referidas a reformas en la estructura y gestión del Estado, que obligadamente deben realizarse para asegurar el éxito del funcionamiento del mercado, especialmente cuando se susciten fallas y distorsiones en su funcionamiento. Es cierto, en esta etapa, que a pesar de su importancia, estas reformas que sólo dan frutos en el mediano plazo se perciben como menos urgentes. Sin embargo es de la mayor urgencia y trascendencia iniciarlas e ir pensando en cuál será la forma más eficaz y eficiente de intervenir.

Por ejemplo, a nadie escapa la importancia de contar con un aparato de justicia independiente, honesto, eficiente y que goce de la confianza y legitimidad ciudadana, pues es clave en la operación del mercado, dado que le toca a través de sus decisiones resolver asuntos de modo tal que aseguren el cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones en materia de la propiedad, el derecho de usufructo, las limitaciones que sobre ellas impone la sociedad. Se reconoce, asimismo, la importancia que el aparato judicial mejore y se especialice en asuntos económicos, financieros y comerciales, de acuerdo a las nuevas exigencias del cambio.

Sin embargo, luego del 5 de abril, se inició una supuesta reforma del Poder Judicial que resultó politizándolo aún más de lo que estaba. Mediante el cese y dejando pendiente la ratificación de los jueces no cesados, el Poder Ejecutivo lo hizo aún más dependiente y obsecuente.

Presiones, fundamentalmente de orden externo, han llevado al Gobierno a la designación de un Jurado de Honor, formado por juristas de reconocida probidad, que se ha encargado de evaluar y designar con independencia, a los

nuevos miembros de la Corte Suprema y del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, el avance de la reforma de este Poder se ve entrabada por la restricción de recursos impuesta desde el Poder Ejecutivo.

Como se ha señalado, la situación en que ha quedado el Estado es calamitosa, por tanto, antes que una tarea de reforma lo que se tiene en manos es una tarea de reconstrucción del Estado.

Si sólo nos restringimos al campo de la política económica, debemos admitir que las instituciones fundamentales para la formación de las políticas económicas son los partidos políticos, el Congreso, el Consejo de Ministros. Por el lado administrativo, los que se encargan de apoyar, ejecutar o fiscalizar dichas políticas son, los ministerios que regulan la política hacendaria y fiscal y los de la producción, el Banco Central de Reserva, las Superintendencias de Administración Tributaria, de Aduanas, de Banca y Seguros, de Empresas y Valores, la Contraloría, el Instituto Nacional de Estadística e Informática y las legaciones comerciales vinculadas a las embajadas del Perú en el exterior, entre las más importantes. Todas estas instituciones para su funcionamiento dependen de sus capacidades intrínsecas, su nivel de autonomía, la disponibilidad de recursos para su adecuado desempeño, de la orientación de la política del gobierno y de factores exógenos como los vaivenes políticos. A esta lista de instituciones previamente existentes, puede agregarse la del INDECOPI, de reciente creación, que fiscaliza y sanciona a los que infringen las reglas de la libre competencia, y es la transformación de una institución anterior. La cancelación del Instituto Nacional de Planificación que se había convertido en una institución anodina, sin embargo, ha dejado al Estado sin una cartera de proyectos de inversión y se ha tenido que recurrir a la contratación de profesionales para esta tarea, pero hasta el momento los resultados no son aprovechados a pesar de que podría tener un efecto reactivador de la economía el ponerlos en ejecución.

Tal vez, de este conjunto de instituciones, sea el Banco Central de Reserva el que mejor parado ha salido de la crisis dado su nivel de autonomía, de recursos que permite un nivel de profesionalización y espíritu de cuerpo del que no gozan las demás instituciones. Todas las demás, excluidas las de naturaleza política, han debido recibir el apoyo de la cooperación técnica y financiera para su sostenimiento (sueldos a los altos funcionarios) y funcionamiento (equipamiento y modernización), que ciertamente no será permanente.

1. *Sobre su irreversibilidad y legitimidad*

Las reformas estructurales, aunque con algunos tropiezos, venían debatiéndose y aprobándose con la participación de los principales partidos políticos en el Congreso, pero a partir del autogolpe del 5 de abril de 1992, que interrumpió el orden constitucional y con la posterior elección del Congreso Constituyente Democrático, todos los partidos importantes, con excepción del Popular Cristiano, que decidió participar en la contienda electoral del CCD, quedaron desaforados del primero y excluidos de *motu proprio*, del segundo.

El hecho que los partidos políticos no estén participando, a pesar que hoy no representan mucho, no deja de ser un factor que invita a dudar sobre la irreversibilidad de las medidas. Somos de la opinión que de no haber ocurrido el autogolpe del 5 de agosto las reformas hubieran continuado dándose, aunque a un ritmo más lento y hubieran gozado de mayor legitimidad.

Las encuestas de opinión en su generalidad muestran que hay un alto nivel de aprobación del Presidente Fujimori (pacificación, control de la inflación, sensación de mayor orden y esperanza que las cosas mejorarán). Sin embargo, en relación a la política económica los niveles de aprobación no son tan altos. La volubilidad de la opinión pública en el Perú muestra que factores inesperados pueden incidir en alterarla de manera sustantiva.

El Perú, a diferencia de algunos países vecinos, ha tenido una trayectoria pendular (muchos pensaron que las reformas de Velasco serían irreversibles), por ello, es arriesgado afirmar en un sentido u otro sobre la valoración positiva o negativa que sobre las reformas estructurales emprendidas, tiene la ciudadanía.

Además existen otros factores que hacen muy difícil una interpretación de lo que puede ocurrir en torno a las reformas estructurales. La efervescencia que vive el país puede ser, como lo vislumbran algunos sociólogos, el surgimiento de un nuevo **orden social superior** al que se derrumbó con Velasco, de una "nueva nación chola" (sincretismo vigoroso de lo andino con lo occidental) **o la continua descomposición del orden social** (que un ingenioso estudioso de la realidad nacional ha denominado la "cultura combi", en alusión a los pequeños omnibuses que, luego de la apertura y la desregulación han aumentado de manera desmedida y que contribuyen al caótico transporte urbano limeño, cultura que lleva a comportamientos en el que nadie respeta reglas y

busca sólo la ventaja personal, pisando los derechos de los demás y donde todos los medios para surgir son válidos). Si uno es optimista pensará que un libre mercado sin mayores regulaciones unido al nuevo sincretismo no puede sino deparar un mejor futuro para el país; sin embargo, si se está en un estadio de descomposición, al que se agrega un ultraliberalismo de capitalismo salvaje el resultado puede ser explosivo para el país.

VI. SIGNIFICADO DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO

1. Lo que supone una reforma del Estado

En el Perú muchos suponen que la reforma del Estado es una transformación que se limita al campo administrativo, o al campo legal, o que es una transformación en la tecnología de la gestión pública. Más grave aún es la concepción de algunos neoliberales que creen que es suficiente reformar, liberalizar y poner en marcha el mercado para, como consecuencia de ello el Estado quede circunscrito a las funciones "residuales que le corresponde".

La reforma del Estado en el Perú no puede limitarse sólo a estos asuntos sino que, fundamentalmente, debe ser un proceso de redistribución del poder en la sociedad, redistribución del poder que rompa con la concentración que se da en los centros que lo detentan y se redistribuya territorialmente a la ciudadanía, y a los gobiernos locales. Significa, asimismo un reordenamiento del ejercicio del poder entre los Poderes Públicos; la resolución del problema de la representación política; la necesidad que los gobernantes y los administradores públicos den cuenta de sus decisiones y actos a quienes los eligieron y a quienes sirven; y la transparencia de los actos públicos entre otros aspectos.

En relación a la institucionalidad política, existe un cuestionamiento cada vez más amplio respecto a la concentración de funciones en el Poder Ejecutivo, que ya eran amplios en la Constitución del 79 y que se han ampliado aún más en la nueva Constitución. Esta situación ha llevado a un número creciente de instituciones y personas a proponer un régimen semipresidencial y semiparlamentario, a fin de buscar una fórmula más equilibrada entre ambos

Poderes. En cuanto al Poder Judicial lo que se plantea es su revaloración como Poder del Estado, que la Corte Suprema ejerza el control constitucional y legal y su plena despolitización. Se discute la posibilidad de perfeccionar los mecanismos de la democracia representativa y la introducción de mecanismos de ejercicio de la democracia directa y en el campo de la descentralización reforzar los gobiernos locales y proseguir con la institucionalización de los gobiernos regionales.

La idea central de la reforma que se propugna, es la de construir una sociedad democrática, lo que implica una participación consciente, organizada y creciente de los ciudadanos, para intervenir no sólo en los asuntos de la vida colectiva que directamente les afectan, sino su participación inteligente e informada en los asuntos que afectan a la nación.

El concepto de democratización del Estado debe obligadamente estar acompañado por el de eficiencia del Estado, dado que ningún proceso de democratización tiene sentido y se legitima si no va íntimamente ligado a una creciente eficiencia en el funcionamiento del Estado, orientado a ir resolviendo los problemas que la sociedad confronta. De lo que se trata es de lograr un justo equilibrio entre democracia y eficiencia. En otras palabras no se trata de culto a la participación, ni el culto a los cenáculos tecnocráticos o a la planificación en sí misma, debe haber una concepción eficiente de la democracia y una concepción democrática de la eficiencia.

La transformación del Estado, contrariamente a lo que muchos suponen, es una tarea permanente y de largo plazo, es un camino largo, un proceso difícil, tarea que debe ser asumida por los partidos políticos, los gobiernos que se suceden, los poderes públicos y las instituciones de la sociedad civil.

Cualquier reforma de los Poderes Públicos o de las instituciones del Estado no constituye, en sí misma, una garantía para resolver los problemas del país, ni para colocar al Estado en condiciones para orientar la solución de los problemas que enfrenta la sociedad.

La legitimidad, honestidad, eficiencia y el desarrollo de las instituciones, tanto de las públicas como de las privadas, dependen, ante todo, de los hombres que las conducen y las hacen marchar, de lo que los ciudadanos esperan y exigen de ellas y de la legitimidad que generan en la conciencia ciudadana.

En el Perú, consecuentemente, la reforma del Estado debe ir acompañada de una constante elevación de la conciencia ciudadana, de los valores

cívicos, en resumen de nuevos comportamientos de las instituciones de la sociedad civil.

Por ello, en el campo económico, es correcta la apreciación que se tiene sobre el Estado peruano y su entorno económico al afirmarse que el "diagnóstico acerca del rol del Estado es parcial y en parte equivocado. Parcial, porque el Estado funciona en una interacción permanente con el mercado, el cual tampoco ha sido un buen asignador de recursos, pues ha tenido y tiene monopolios, oligopolios, externalidades y segmentaciones. Es parcial, además, porque no se pregunta por qué creció tanto el Estado y por qué se comprometió a cumplir con las funciones que tuvo a comienzos de los años 80. Y es en parte equivocado, porque en el Perú la crisis de corto plazo y largo plazo, ha reducido al Estado a su mínima expresión, de manera que resulta casi imposible reducirlo aún más.

Es decir, hoy se requiere de más Estado si se quiere fomentar más mercado, pues este último no crece por generación espontánea, sino que necesita de un marco institucional para funcionar adecuadamente. Pero es obvio que se necesita un Estado con una estructura distinta a la actual.

En el Perú han fracasado el sector privado y el público y también el Estado y el mercado, tanto en su acción conjunta como en su desempeño por separado.

En consecuencia, para pensar en el desarrollo es necesario que: 1) Los roles económicos del sector privado y público sean redefinidos, lo que implica variar los criterios de asignación de recursos por parte del Estado y regular el mercado, allí donde tiene fallas, para lograr la eficiencia que se le atribuye; 2) que la interacción entre ambos sectores sea cooperativa, en lugar de conflictiva" (González, 1993c).

En el nuevo contexto global se vienen afirmando algunos principios de creciente aceptación universal, entre los que destacan: en lo económico, la primacía del mercado y la empresa; en lo político, la democracia plural y participativa; y, en el plano social, el bienestar colectivo basado en el bienestar individual y la autoayuda.

Requieren ser tomadas en cuenta en un planteamiento de reforma estatal y viene al caso, asimismo, revisar las nuevas tendencias globales que tendrán una incidencia importante en la definición de los nuevos paradigmas.

Junto al rol de creador de mercado que se avisora para el nuevo Estado,

se debe garantizar niveles mínimos de cobertura social y aportar las estrategias y la coherencia a las de otro modo dispersas y contradictorias iniciativas de los agentes sociales y económicos.

De otro lado, y al margen de consideraciones ideológicas, el desequilibrio del financiamiento público, la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías y la necesidad de incrementar su competitividad externa, son entre otras razones las que explican la tendencia a la desestatización y la privatización como medios para superar las deficiencias de gestión y mejoras de la perspectiva de adaptación al cambio y la innovación.

Pareciera que tanto las formas de acumulación directa del Estado como las indirectas de apoyo a través de determinadas políticas públicas, deberán transformarse para dar origen a un Estado más funcional a las nuevas condiciones de acumulación e inserción internacional, que se orienten a elevar los niveles de competitividad productiva, impulsando el desarrollo tecnológico, sistema de información *ad hoc* para la innovación tecnológica y el acceso a mercados, calificación de recursos humanos y asistencia técnica, entre otros aspectos.

Las organizaciones de la sociedad civil exigen mayores espacios y autonomía frente al Estado, por ello, el Estado deberá asumir nuevas formas y procedimientos que lo legitimen en el resurgimiento de la democracia como fenómeno universal, donde la sociedad civil jugará un rol creciente. Su política deberá ser cada vez más consensual y deberá conjugar intereses encontrados y concordarlos con el interés nacional.

La interacción entre el Estado y el mercado, el papel de la planificación en un contexto de economía abierta y en proceso de creciente flexibilización requerirán, asimismo de una redefinición.

De otro lado, a nivel mundial se cuestiona la dominación ejercida por los gobiernos centrales y crece el escepticismo y la desconfianza por las organizaciones políticas nacionales acusadas de centralismo, autoritarismo, anquilosamiento y burocratismo. Se les acusa de estar más pendientes de atender sus intereses, su propia pervivencia y crecimiento antes que la adecuada representación de los intereses sociales.

Por último, se genera la conciencia sobre la conveniencia y posibilidad de auto gobierno y auto representación a los niveles subnacionales (regional y local).

En esta tendencia se inscribe el afán descentralizador que experimentan muchos países latinoamericanos (elecciones municipales colombianas, elecciones de gobernadores en Venezuela y México y autoridades regionales en el Perú, así como la descentralización de atribuciones y funciones, selectivas o en bloque, que realizan los gobiernos centrales latinoamericanos en favor de instancias territoriales subnacionales).

En torno a estos acontecimientos tanto la descentralización como la integración cobran una importancia y renuevan posibilidades que le fueron negadas en el pasado.

En referencia a la descentralización se puede ahora explorar algo que inicialmente no se había previsto, es decir, como modo de afrontar la crisis que experimenta el país, aprovechar la llamada "era post industrial" o "tercera revolución industrial" para tentar un modo de producción para las regiones, inscrito en el marco de la globalización e internacionalización de la economía y que sugiere un encuentro interesante de dos mundos teóricos que se suponían excluyentes: la economía regional y la internacional, y la descentralización y la integración.

En el umbral de la década de los 90 el Perú se encuentra en un proceso de "aprendizaje del penoso realismo de las fuerzas del mercado". El ajuste, aún incompleto, se realiza partiendo de una situación de fuertes desequilibrios que en lo económico significan índices de inflación que aún se consideran altos, recesión productiva, rezago tecnológico, altos niveles de endeudamiento externo y ausencia de financiamiento externo. A pesar de o a consecuencia de algunos éxitos en el logro del equilibrio macroeconómico, la liberalización, la apertura y reforma económica, amplios sectores de población se encuentran en situación de creciente pobreza y marginación.

Es en el contexto de las tendencias internacionales y de la situación latinoamericana que la CEPAL en los últimos años viene desarrollando una nueva "matriz conceptual" o "idea fuerza" que se plantea como opción de "ajuste positivo" en términos de conjugar tres vectores, la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad del medio ambiente.

Esta estrategia de "ajuste positivo" propone, para los próximos años, además del avance en una mayor integración de la economía latinoamericana con la economía global, sobre la base de la estabilidad macroeconómica y la competitividad microeconómica, se dé cabida a una posibilidad de mayor

equidad en el bienestar de la población y la sustentabilidad medioambiental.

En cuanto a la equidad, mejorar la situación que provoca la inequidad presupone mejorar el acceso de las personas que la experimentan a dos recursos sociales escasos: el poder y el empleo. Por tanto, equidad está en directa relación con la obtención de una mayor capacidad económica de los individuos y de los grupos sociales que tiende a otorgar a éstos una mayor capacidad de participación en las decisiones. Por ello, en una democracia económica la estructura de la economía deberá ordenarse de manera tal que permita una equidad entre los individuos, con creciente igualdad de oportunidad en el acceso al empleo, y a los servicios de salud, educación, información, conocimiento, vivienda, alimentación, seguridad social y a la recreación. "Esta situación de equidad económica es la que permitirá que todos los individuos posean una capacidad real de participación, así como similares oportunidades de influir en la decisión política" (CEPAL, 1992).

"Crece la convicción en el sentido que una mejora en la equidad pasa por una inserción estable en un mercado laboral moderno, cuya dinamización aparece más y más ligada al estrato de la pequeña y mediana empresa y a medidas de fomento y estímulo locales, que presuponen, a su vez, descentralización a favor de los gobiernos regionales y locales que son los niveles donde la participación en el poder y las decisiones se hace más factible." (Boisier, 1991).

En cuanto a la sustentabilidad se basa en el principio que "el desarrollo genuino sólo puede resultar de una utilización racional y sostenible de la base de recursos de un país. Se busca resguardar el uso de los recursos y evitar errores graves que hagan inviable el desarrollo nacional en el presente y en el futuro. Si bien se sostiene que el desarrollo futuro de nuestras economías requiere de una estrategia de transformación productiva, este camino no está libre de problemas. Una dimensión de estos problemas se relaciona con la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo en el largo plazo" (Boisier, 1991).

El Estado, en las actuales circunstancias que vive el Perú, debe garantizar la representación y defensa de los grupos marginados por el actual y futuro patrón de acumulación; asegurar una mayor equidad económica y social, ampliando las oportunidades de empleo productivo y el acceso a los servicios sociales y públicos, a la previsión social para todos los peruanos, así como asegurar la atención de los grupos excepcionales y la administración de justicia para todos, pobres y ricos.

De otro lado, debe propiciar y alentar la construcción de consensos básicos y estimular la colaboración de los empresarios y de los trabajadores para reordenar la economía y transformar el aparato productivo, orientándolo para incursionar de manera vigorosa en los mercados internacionales y a satisfacer las necesidades nacionales -objetivos que no se contraponen- como algunos aún sostienen.

Deberá regular la economía para asegurar la estabilidad y el crecimiento ordenado y duradero sin inflación o recesión y la estabilidad del signo monetario nacional utilizando adecuadamente la planificación, las nuevas técnicas de gestión, el instrumental analítico moderno para la toma de decisiones e informatizando la gestión.

Deberá armonizar el interés privado y el interés social y dar cumplimiento a los objetivos estratégicos nacionales e intervenir justificada, selectiva y eficientemente, en la producción de bienes y servicios cuando el cumplimiento de los objetivos y la estrategia nacionales así lo exijan.

El Estado deberá coordinar, promover y asistir, en la forma más conveniente, al sector productivo en la obtención de crecientes niveles de productividad y calidad en campos de ventajas comparativas y competitivas dinámicas y crear las condiciones para desarrollar productos con mayor valor agregado, que sean competitivos en el mercado internacional.

Debe asumir como política de alta prioridad elevar la capacidad física e intelectual de la población, especialmente la de la niñez y la juventud, consciente que el recurso humano calificado es el recurso más valioso e importante con que cuenta un país, estableciendo normas claras de asistencia social y promoviendo la educación en todos los niveles y la asistencia médica.

El Estado debe propiciar e invertir en el campo de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico y en el desarrollo de sistemas de difusión en estos campos.

Por último, pero no por ello menos importante, buscar la cancelación de la inmoralidad, de la corrupción y sobre todo de la impunidad.

Junto al nuevo rol de creador de mercado y de agente rector y regulador que aporta las estrategias y la coherencia a las de otro modo dispersas y contradictorias iniciativas de los agentes sociales y económicos, el Estado deberá transformarse para ser más funcional a las nuevas condiciones de acumulación e inserción internacional y para garantizar condiciones que

permitan elevar los niveles de competitividad y productividad, impulsando el desarrollo tecnológico, sistemas de información *ad hoc* para la innovación tecnológica, calificación de recursos humanos y asistencia técnica y el acceso a mercados, entre otros aspectos. Deberá, asimismo, asegurar progresivamente la igualdad de oportunidades para todos y garantizar niveles mínimos si no adecuados de cobertura social. Finalmente, deberá asegurar la reproducción futura del país velando por el racional aprovechamiento de los recursos naturales y la recuperación y preservación del medio ambiente.

Frente a los riesgos que plantea la reinserción de la economía hacia afuera, la respuesta deberá ser "desarrollar creando y compartiendo" y para ello el Estado será el instrumento a través del cual se garantice la equidad, las oportunidades de empleo, la redistribución del ingreso mediante la ampliación de la cobertura y mejora de los servicios básicos y la previsión social, en resumidas cuentas, el equilibrio social.

Será el Estado democrático el que oriente a la sociedad en la solución de los grandes problemas nacionales, que el mercado podrá aliviar pero no resolver y que el irrestricto liberalismo por el contrario hará más críticos.

El papel de la planificación en un contexto de economía abierta, de interacción entre el Estado y el mercado, y en un proceso de creciente flexibilización, cobra una importancia crucial como instrumento de equilibrio entre la democracia y la eficiencia, lo que obliga a su redefinición como medio de orientación y racionalización, así como de concertación y participación democráticas.

2. *Avance científico y tecnológico mundial*

Es indispensable plantearse como problema crucial de la gestión del Estado conseguir cada vez mayores niveles de competencia relativa frente a otros países. Para ello habrá de proponerse modernizar el Estado de modo de colocarlo al nivel del avance científico y tecnológico mundial, que viene alterando en años recientes la división internacional del trabajo.

La necesidad de que el Perú redefina sus relaciones con la economía internacional en mejores condiciones que las actuales, obliga a desplegar intensos esfuerzos en el campo de la profesionalización de la función pública,

hacerla más abierta a las innovaciones y menos estandarizada, así como más flexible e imaginativa; deberá ser capaz de responder de manera informada y selectiva, a condiciones y demandas cambiantes, en un contexto social y económico crecientemente conflictivo, competitivo y dinámico. Para ello se requerirá del diseño y uso de instrumental más moderno de decisión; la elevación de la eficiencia, eficacia y productividad de la gestión, y la desregulación y desburocratización de la administración del Estado.

3. *Enfoque integral*

La naturaleza de los problemas antes mencionados, que sólo pueden resolverse con mucha perseverancia, en el largo plazo, demandan una atención integral, debido a que están estrechamente relacionados. Lo más probable es que no sea posible privilegiar la atención de un conjunto de ellos, sino que todos, en algún grado, deban ser atendidos simultáneamente, dado que no atender uno, atentará contra la solución de los demás.

Es indispensable plantearse como problema crucial de la gestión del Estado conseguir una creciente coherencia en la formulación de políticas y de coordinación en su instrumentación. La superación de las contradicciones en que han incurrido los distintos gobiernos, sólo será posible si se adopta una óptica integral que facilite la busca de mayor coherencia en la política general de gobierno y en la de sus componentes sectoriales y regionales.

4. *Estructuras idóneas y capacidad profesional*

Sobre la situación generada a consecuencia de los problemas irresueltos. El proceso de toma de decisiones se ha visto afectado por estructuras de organización estatal poco idóneas para hacer frente a problemas de desajuste estructural de naturaleza compleja e interrelacionada. La toma de decisiones gubernamental, en los últimos tres lustros, se ha visto, asimismo, comprometida por un creciente deterioro de la calidad técnica y profesional puesta al servicio del nivel de conducción estatal, especialmente la referida a la capacidad de contar con adecuados niveles de información, análisis, planificación y formulación de políticas públicas, y a su manejo y seguimiento.

5. *Sentido prospectivo y gestión planificada*

Los gobiernos, que han visto agudizarse la crisis, no han contado con programas estructurados. Tampoco han utilizado la planificación como instrumento de cambio con perspectivas de mediano y largo plazo que permitiera niveles de previsión y por tanto capacidad de reacción o de orientación que otorgara un sentido prospectivo y estratégico al manejo de la coyuntura.

Antes bien, se centraron en las urgencias del corto plazo y la coyuntura y en un afán desordenado de cerrar brechas económicas, aplicando un reduccionismo economicista, inspirado por cenáculos tecnocráticos monovalentes y, muchas veces divorciados del propio aparato estatal, que han rodeado las altas esferas de gobierno.

6. *Democracia política y democracia económica, base para una democracia social*

De otro lado, a pesar de que la sociedad civil peruana ha evolucionado y se ha transformado, en los últimos años, en una de las mejores organizadas del continente, las relaciones que el Estado ha establecido con la sociedad civil, no han sufrido variación importante y siguen siendo tan tradicionales y clientelistas como antes.

El antropólogo José Matos Mar ha calificado este fenómeno como desborde popular, ante un Estado en crisis, refractario a los cambios sociales y económicos, que, en razón a la crisis, disminuye su capacidad de brindar servicios y hasta de gobernar. Esta situación, por otra parte, determina que las relaciones de la sociedad civil con el Estado sean de confrontación o de prescindencia.

Frente a lo antes expuesto, cabe preguntarse, si no se hace imprescindible y urgente replantear la organización y el funcionamiento del Estado, el proceso de toma de decisiones, la orientación de las políticas públicas y el modo de relacionar al Estado con la sociedad civil.

Queda claro que en el Perú debe emprenderse la urgente tarea de modernizar, democratizar y descentralizar el Estado.

El carácter del Estado guarda estrecha relación con el carácter de la estruc-

tura socioeconómica. En este sentido, la nueva estructura del Estado que se propone deberá ir construyéndose sobre la base de una real democracia política en la medida que se vaya logrando una auténtica democracia económica. Ambos son elementos *sine qua non* para el logro de una democracia social sin discriminación en razón a ideología, raza, sexo, condición económica o social.

La mayor capacidad económica de los individuos y de los grupos sociales tiende a otorgar a éstos una mayor capacidad de participación en las decisiones. Por ello, en una democracia económica, la estructura de la economía deberá ordenarse de manera tal que permita una equidad entre los individuos, con igualdad de oportunidad en el acceso al empleo, y a los servicios de salud, educación, información, conocimiento, vivienda, alimentación, seguridad social y a la recreación. Esta situación de equidad económica es la que permitirá que todos los individuos posean una capacidad real de participación, así como similares oportunidades de influir en la decisión política.

A partir de esta realidad se trata entonces de construir una estructura del Estado en donde se pueda dar la participación política de toda la población y en donde se garantice que los intereses de las mayorías, hasta hoy subprivilegiados, estén representados convenientemente, de manera que la democracia política favorezca y garantice la consecución de la democracia económica. La nueva estructura del Estado debe favorecer el paulatino logro de la democracia social, económica y política.

VII. ESTRATEGIA DE REFORMA Y MODERNIZACION

Es oportuno señalar que la Constitución de 1979, con todas las imperfecciones que se le puedan atribuir, era producto de la negociación de un amplio espectro de fuerzas políticas, que en ese momento tenían representación y vigencia. En los doce años que rigió no fue sometida a enmienda alguna, aunque se discutía la necesidad de hacerle algunas modificaciones (sobre todo al régimen de descentralización). Lo cierto es que la mencionada constitución era lo suficientemente ambigua como para permitir tanto un régimen de gobierno liberal como de tendencia estatista.

La elección del Congreso Constituyente y la Constitución del 93 o "Constitución Fujimori" como algunos la denominan, surge de las presiones

fundamentalmente externas, que ejercen la OEA, los gobiernos de los países de la Comunidad Europea, Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, que obligan al Gobierno del Presidente Fujimori a transar y emprender las formalidades encaminadas a restituir el régimen democrático. En los inicios se habló de introducir algunas reformas a la Constitución pero resultó aprobándose una nueva Constitución que, en la opinión de una abrumadora mayoría de constitucionalistas y juristas, es una Carta deficiente y que requiere ser profundamente revisada. Muchos dudan que la nueva Constitución sobreviva al Gobierno Fujimori. En todo caso, el oficialismo ha hecho posible algo que estaba negado en la carta anterior, que es, la reelección inmediata del Presidente de la República. Consiguiendo así lo que Fujimori, en todo caso, buscaba con el autogolpe del 5 de abril, la posibilidad de perdurar en el poder.

Existe una opinión que muchos políticos e intelectuales comparten y es que el desarrollo del Perú tendrá que partir de los cambios realizados por este Gobierno corrigiendo las imperfecciones y descartando los errores.

Parece evidenciarse, asimismo, como lo muestran los resultados de encuestas realizadas recientemente, que las valoraciones sobre la democracia, las reformas estructurales y el Estado varían tremendamente dependiendo del estrato social a que se pertenece y muchas veces las percepciones son encontradas y contradictorias entre distintos estratos.

Los cambios y circunstancias vividas por el país han provocado que sectores políticos e intelectuales que tenían opiniones que eran diametralmente opuestas se hayan ido acercando. Esto es evidente por lo menos en el campo económico y en la necesidad de defender los principios democráticos y en avanzar en la transición a la democracia.

Sin embargo, el debilitamiento y pérdida de legitimidad de los partidos políticos complica la tarea y se espera que se consolide la candidatura de un candidato independiente que pueda aglutinar a las fuerzas democráticas para las elecciones de 1995.

1. Agenda

En el orden político, parecen no haber en la actualidad condiciones para adelantar una tarea de reforma estatal por lo menos en cuanto a su democratización y a su descentralización. En el futuro y dependiendo de los resultados

electorales de 1995, la preocupación deberá orientarse a generar instancias para el diálogo y el debate y trabajar en crear conciencia sobre la necesidad de estas reformas e ir acortando las diferentes concepciones que hay sobre la materia y eventualmente permitir construir los consensos básicos necesarios. En este campo están muy activos algunos consorcios de ONGs y foros convocados por personalidades (empresarios, intelectuales, militares retirados, clérigos, etc.).

En el orden técnico, pareciera que sólo se cuenta con planteamientos parciales que parten de lo particular a lo general, sin llegar a planteamientos de reforma que sean integrales o globales. Entrevistas con algunas autoridades permiten afirmar que sólo hay opiniones personales y que el Gobierno no tiene una idea clara o planteamiento en este campo, salvo preocupaciones limitadas a la racionalización intrasectorial y a la necesidad de seguir "achicando" el Estado.

A pesar de haberse hecho públicas algunas propuestas, estas han sido desestimadas por el Gobierno. Siguiendo la tradición del pasado, hay ausencia de un marco y de mecanismos que permitan el diálogo entre los responsables de formular los nuevos marcos regulatorios y los gremios afectados, pareciera que la dinámica que se sigue continúa siendo el de la urgencia y el diálogo ex-post a la aprobación de las medidas, luego de la publicación de comunicados de queja y propuesta. Dependiendo del estilo de la autoridad puede o no haber una convocatoria de coordinación previa.

Conviene señalar, sin embargo, que el funcionamiento de estos marcos y mecanismos de consulta y participación para que realmente funcionen, expresen los intereses del representado y sean transparentes, requiere una democratización de las instituciones de la sociedad civil, de una democratización del poder, para lo que la Constitución y la ley deberán extender su reconocimiento a estas instituciones como actores políticos, cosa que tengan abierto el camino para ejercer la iniciativa en la formación de leyes, en la fiscalización y revocación de autoridades y en promover el sancionamiento de funcionarios y servidores de la administración estatal, en la determinación del gasto y las inversiones públicas, etc. No sólo deberá ampliarse los derechos ciudadanos y de sus organizaciones, también se deberá institucionalizar los mecanismos que hagan posible el ejercicio de sus derechos.

Se requiere de un precepto constitucional que obligue a los partidos políticos a ejercer la democracia interna, a corregir el efecto desestructurador y distorsionador que ha tenido la intermediación, por no haber observado un

carácter o comportamiento democrático. La ley deberá regular aspectos tales como la representación de mayorías y minorías en los cuerpos directivos, la elección de dirigentes y candidatos por el voto de los militantes y simpatizantes, la realización de consultas internas en los distintos estamentos y escalones del partido -así como con organizaciones sociales de base-, la realización de asambleas y congresos para la definición de programas y la designación de candidaturas con la participación de simpatizantes y no sólo de militantes, buscando abrir los partidos a la sociedad.

Otro aspecto importante respecto a la representación y a la gobernabilidad es el reconocimiento de que la institucionalidad democrática, debido a las condiciones de libertad que genera, tiende a multiplicar las demandas y a aumentar la conflictividad debido a que no todas las demandas son atendibles y a que muchas son contrapuestas, lo que provoca una saturación del sistema y puede propiciar el surgimiento de vías no institucionalizadas de conflicto. En parte este fenómeno puede atribuirse a la crisis de representatividad y de liderazgo por la que atraviesan los partidos políticos, no sólo en el Perú sino en otros países, que se muestran incapaces de canalizar y filtrar las múltiples demandas sociales.

De otro lado, el modelo pluralista, que está inspirado en el liberalismo democrático, ha dado paso al del pluralismo democrático, que reconoce que junto a los partidos políticos, que en el liberalismo clásico tienen el monopolio de la intermediación política, existen grupos de interés organizados que tienen un poder autónomo y que compiten por influir en las esferas de decisión política del Estado.

En este contexto, de pluralismo democrático, la concertación no debe entenderse como un nuevo modelo político ni un proyecto ideológico para enfocar las relaciones entre los grupos de interés y de éstos frente al Estado. La concertación se plantea más bien como instrumento de las sociedades pluralistas que buscan nuevas fórmulas para prevenir y aminorar el conflicto haciendo posible la canalización y asimilación de demandas por el sistema.

Adicionalmente, debe señalarse que la concertación, aparte de crear una base de legitimidad para el Estado, sirve como instrumento a través del cual se autocomponen o autoregulan los intereses de grupo, orientados a resolver sus conflictos y, por último, sirve para armonizar los diversos intereses particulares con el interés nacional.

Finalmente, la historia en el Perú muestra que las grandes transformaciones no pueden ser impuestas desde arriba, por grande y noble que sea la voluntad de quien las aplica o por luminosa y bien intencionadas que éstas sean.

El conocimiento de nuestra historia, los acontecimientos de los últimos años y la interrupción de la frágil democracia peruana han contribuido a que algunos sectores del país comprendan mejor la precariedad de las instituciones del Estado y la endeble base sobre la que se fundamenta nuestra débil cultura democrática y cívica. Por ello es necesario resolver un asunto de fondo, que tal vez explique parte importante de la crisis global que vivimos: **la crisis de liderazgo, sobre todo de liderazgo democrático.** No el liderazgo referido a un individuo ni a un partido, ni al de los dirigentes gremiales o políticos.

Más importante que todo esto es el liderazgo democrático que está por construirse y para lo cual deberá reestructurarse el régimen político y el Estado para permitir dar cumplimiento de las tareas históricas inconclusas, como son la identidad nacional, el reconocimiento a la pluralidad étnica del país y la integración interna entre otras tareas. En resumidas cuentas, democratizar la sociedad y generar vías de acercamiento al consenso y acceso indiferenciados a los cargos de responsabilidad pública. Esta tarea se verá facilitada si los gobernantes, los intelectuales, los profesionales y los dirigentes de las instituciones de la sociedad civil (en resumidas cuentas la élite nacional), reexamina y enmienda sus comportamientos.

Esta transformación permitirá que las presiones y tensiones, que ahora se traducen en confrontación y violencia, una vez canalizadas, se vayan resolviendo en el marco de nuevas alianzas y sean más funcionales a la construcción de una democracia real en el Perú. De este modo todos los peruanos podremos aportar en la construcción de consensos y acordar soluciones alrededor de un proyecto social que surja del diálogo y la negociación democrática, que vaya creando una conciencia de destino nacional.

Bibliografía

Alvarez, Augusto Rodrich, "Proceso de privatización en el Perú", en *Foro Económico.* Fundación Friederich Ebert, octubre 1992.

_____ "Privatización en el Perú: ¿a mitad delcamino?", *Socialismo y Participación,* Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), diciembre, 1993, Lima.

Banco Mundial - Perú: *Policies to Stop Hiperinflation and Initiate Economic Recovery,* Washington D.C., 1988.

Boisier, Sergio, *et. al., La descentralización: el eslabón perdido en la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad,* resumen del documento del mismo título (ILPES/APPR, Documento 91/8, Serie Ensayos), preparado como ponencia presentada al Encuentro Iberoamericano sobre Estudios Regionales, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) 28 de octubre al 1 de noviembre, 1991.

Boloña, Carlos, *Cambio de Rumbo,* IELM-SIL, Lima, 1993.

Castillo, Marco, "Caso Perú: el rol de la Banca de Fomento encontexto de la liberalización financiera", en *Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo: Experiencia Latinoamericana,* Editor Ronmmel Acevedo F. de P. Lima, 1993.

CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado,* LC/L.668, Santiago, 6 de enero de 1992.

Drucker, Peter F., "The Changed World Economy", en *Foreign Affairs,* Spring 1986, vol. 64, No 4.

Escobal, Javier, "El Programa Económico y la Política Agraria",Evaluación de la política Económica, en *Boletín de Opinión* Nº 11, Consorcio de Investigación Económica, noviembre 1993.

Franco, Carlos, "Ciudadanía Plebeya y Organizaciones Sociales(otro camino para "otra" democracia)", en *Revista Pirú,* Instituto de Investigación, Promoción y Apoyo para el Desarrollo (IPADE), enero-junio, 1993, año II, Nº 4 y 5, Lima.

Garavito, Cecilia, "Mercado laboral e intervención del Estado1986-1992", Publicaciones Centro de Investigaciones Sociales, Políticas y Antropológicas (CICEPA), Pontificia Universidad Católica del Perú, *Serie de Documentos de Trabajo,* Nº 108, marzo, 1993.

González de Olarte, Efraín (a), "Peru's Economic Program underFujimori", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* Vol. 35.

_____ (b), *Restricciones Institucionales alas Políticas Económicas en el Perú,* Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo Nº 47, Lima.

_____ (c), *Privatización y nuevo roleconómico del Estado en el Perú,* Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo Nº. 44, Lima.

Guerra García, Gustavo, "La Batalla de Lima: Un Contexto queLimita la Inversión", en *Perú Económico,* junio 1992.

Johnson, Jaime (a), *Estructura y gestión del Estado descentralizado,* CER, Lima, 1985.

_____ (b), *Una propuesta para la reforma del Estado Peruano,* Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Lima, 1992.

_____ *et. al.* (c), *El desafío de construir un Estado democrático, descentralizado y moderno,* Consorcio de Políticas Públicas y descentralización (SUMMA), Lima, 1993.

Killick, T., "A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries", ODI, Development Policy Studies. London, 1989.

Marglin, Stephen A., "Towards the Decolonization of the Mind" in Frederique Apffel Marglin and Stephen A. Marglin, eds., *Dominating Knowledge: Culture and Resistance.* (New York: Oxford University Press, 1990) p. 3 (la traducción es nuestra).

Petrera, Margarita, "Privatización de la Salud", *La privatizaciónen el sector salud, la seguridad social y el sector financiero,* Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Documento de Trabajo Nº 50, Serie Documentos de Política, 4. Lima, 1993.

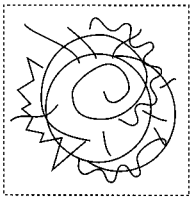
Pedraglio, Santiago, "Política Social: redistribución y renovación institucional", en *Cuestión de Estado,* año 2, Nº 7. Lima, marzo 1994.

Remenyi, María Antonia, "La Gestión Estatal de la Seguridad Social", *La Privatización en el Sector Salud, la Seguridad Social y el Sector Financiero,* Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Documento de Trabajo Nº 50, Serie Documentos de Política, 4. Lima, 1993.

Rossini, Renzo, "El proceso de liberalización comercial", en *Foro Económico,* Fundación Friederich Ebert. Lima, agosto 1991.

Seminario, Bruno, "Reformas estructurales y políticas deestabilización", Documento de Trabajo Nº 10 (preliminar), Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Lima, 1994.

Zolezzi, Armando - "Reforma y administración tributaria", en *Reforma Tributaria en el Perú,* Foro Económico, Fundación Friederich Ebert, Lima.



El nuevo Estado

Eduardo Sarmiento

Eduardo Sarmiento es decano de la Escuela de Economía de la Universidad de Los Andes (UNIANDES), Santafé de Bogotá.

CONTENIDO

I. EL ESTADO AUTONOMO
II. TRANSICION HACIA EL NEOLIBERALISMO
III. REFORMAS DE LIBRE MERCADO
IV. EVALUACION DE LA REFORMA FINANCIERA
V. EVALUACION DE LA REFORMA TRIBUTARIA
VI. RESULTADOS DE LA APERTURA COMERCIAL Y CAMBIARIA
1. Revaluación
2. Exportaciones
3. Agricultura
4. Industria
5. Crecimiento económico
6. Empleo
7. La experiencia comparada
VII. ALCANCE DE LAS PRIVATIZACIONES
VIII. POLITICA SOCIAL
IX. ¿COMO Y DONDE INTERVENIR LA ECONOMIA?
X. REFORMAS INSTITUCIONALES
XI. DEFINICION DEL ESTADO

I. EL ESTADO AUTONOMO

En los mediados de los años cincuenta predominó la concepción del Estado autónomo. En cierta forma se desconocía la presencia de fuerzas poderosas que movilizaran a los agentes económicos. Supuestamente, los gobiernos estaban en capacidad de alcanzar los más variados objetivos económicos y sociales y de ordenar y moderar los intereses y apetitos de los individuos. En la práctica surgió una economía institucional en donde el logro de los objetivos estaba íntimamente relacionado con la creación de organismos. Así, la reforma agraria se identificaba con el INCORA (Instituto de Reforma Agraria), el desarrollo económico con el Ministerio de Desarrollo, la industrialización con el Instituto de Fomento Industrial (IFI), la inversión con los fondos de capitalización. Por su parte, en los planes de desarrollo se fijaban ambiciosas metas en todos los campos económicos y sociales. A poco andar, los gobiernos advertían que carecían de los medios para alcanzarlas.

Desde un principio se vio la insuficiencia de estas entidades para cumplir con sus funciones. Desafortunadamente, los escollos de fondo se intentaron resolver creando monumentales burocracias que, a su vez, generaron fuerzas de sobrevivencia. En muchos casos los institutos oficiales giraban en relación a los intereses de los funcionarios. Por su parte, el sector privado realizó todo tipo de procedimientos para influir la orientación de los institutos, convirtiéndolos en muchos casos en medios para realizar sus propósitos individuales.

Poco a poco aparecieron entes que reflejaron más los intereses de los gremios que la sociedad. Así, en la Junta Monetaria, el Ministro de Agricultura representaba los gremios del agro y el de Desarrollo los de la industria. Por otra parte, algunos institutos se acomodaron totalmente a los intereses privados. Tal es el caso del IDEMA, cuyas políticas en ciertas épocas se vieron más orientadas a favorecer a los intermediarios privados que a los consumidores. El Instituto de Crédito Territorial en muchos casos se transformó en un medio para contribuir y facilitar los negocios de los constructores particulares. El INCORA terminó siendo un gran mecanismo de compra de tierras a precios superiores a los del mercado. Por otro lado, la banca de fomento orientada a difundir el crédito resultaba más concentrada que la banca privada.

Tal vez el caso más dramático fue el de la seguridad social. Durante mucho tiempo se concibió como un sistema de reparto encaminado a generar transferencias en favor de los grupos más pobres, como son los trabajadores con ingresos por debajo del salario mínimo y la tercera edad. Sin embargo, en la práctica surgió una estructura de prebendas y de vínculos con el sector privado que limitaban el servicio a una pequeña parte de la población. En la actualidad la cobertura es inferior a 20% y el acceso está dominado por los trabajadores del sector industrial, empleados públicos, militares, que en cierta manera representan a los grupos medios y altos de la población. Lo cierto es que en la práctica la seguridad social le significó al país un enorme costo en materia de ahorro con reducidos beneficios en término de equidad.

También hay casos exitosos. Dentro del propósito de promover el sector externo se forjó una alianza entre el sector privado y el Gobierno para apoyar el sector cafetero.

La organización interna suministró las bases para la conformación del convenio cafetero mundial que permitió mantener condiciones favorables para el gremio y el país. Durante el período de su vigencia, el café representó el único producto básico que logró mantener y mejorar el precio real. Por lo demás, la acción conjunta permitió distribuir los excedentes dentro de todos los productores con resultados espectaculares en materia de equidad. Gracias a los avances logrados en materia de infraestructura y servicios públicos, la zona cafetera es la única área del país en donde se ha conseguido erradicar la pobreza absoluta.

Otro ejemplo interesante es el contemplado en el estatuto cambiario

expedido en 1967. En la práctica redundó en una estructura administrativa altamente coherente construida con un gran sentido de la realidad. En el fondo el sistema estaba orientado a regular las importaciones y promover las exportaciones. En un principio permitió conciliar un proceso moderado de sustitución de importaciones con la expansión de exportaciones no tradicionales. Posteriormente, suministró las bases para mantener una elevada tasa de cambio para promover el desarrollo exportador no tradicional sin ocasionar traumatismos inflacionarios. Adicionalmente, contribuyó a mantener un gran control sobre los movimientos de divisas. Gracias a ello el país no experimentó crisis cambiarias en los últimos veinticinco años, ni la crisis de la deuda en las mismas proporciones que otros países de la región. Lo mismo puede decirse de las condiciones opuestas. Colombia es el país de América Latina que mejor ha logrado afrontar la enfermedad holandesa proveniente de las bonanzas de divisas. El control de cambios permitió moderar y congelar los efectos de los grandes ingresos de divisas del café, evitando grandes revaluaciones y la aceleración de la inflación. Por todo esto el estatuto cambiario colombiano fue concebido durante mucho tiempo como una pieza magistral. ¿Qué más se podía esperar? En la práctica contribuye a promover las exportaciones de manufacturas dentro de un marco de protección moderada, permite mantener niveles razonables de inflación y evita tanto las crisis cambiarias como la enfermedad holandesa.

Por lo demás, las condiciones requeridas de la intervención institucional han cambiado y para ser más concreto se han debilitado. Su viabilidad era mucho mayor cuando la economía estaba más concentrada y menos expuesta al comercio internacional. En cierta forma la discrecionalidad del Estado resultaba o provenía del poder económico de los monopolios, que en unos casos lo usurpaba y en otros lo compartía. Esta relación ha variado en la medida en que crecen las economías, se modera la concentración y se abren los sistemas a la competencia. El mayor juego del mercado ha reducido y diluido el poder del Estado, invirtiendo en algunos casos su papel. Muchas veces son los agentes privados en conjunto los que mueven y orientan a las instituciones oficiales creando un marco favorable para la corrupción.

Lo anterior se ve claramente ilustrado en el sector cafetero. La estructura descrita fue seriamente afectada por la eliminación del convenio cafetero. La participación colombiana en el mercado no justifica la intervención en el

sistema internacional del café. En la actualidad lo que se gana en los precios es menos que lo que se pierde en el volumen. Por lo demás, la eliminación del pacto trajo consigo una reducción de precios internacionales que prácticamente eliminó los excedentes. La Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café dejaron de ser un instrumento de política. En los últimos años se han convertido en una forma de sobrevivencia de la burocracia que obtiene elevados salarios y prebendas.

Un buen ejemplo de las dificultades originadas por el tamaño de las instituciones se observa en la regulación financiera. Esta tarea era muy efectiva cuando existían pocos bancos y organizaciones financieras. Las autoridades estaban en capacidad de realizar un seguimiento cuidadoso de las instituciones y velar por su función de irrigación de crédito y promoción de la inversión. Sin embargo, en la medida en que se amplió el mercado, el seguimiento de las instituciones se hizo más complejo, invirtiéndose el papel. En la práctica las reglamentaciones bancarias de entrada y los mecanismos de protección sirvieron para que alrededor de ellas aparecieran grandes conglomerados que actúan en el sector financiero y en el sector real. En cierta forma la acción de los agentes económicos llevó a un vínculo inconveniente entre las actividades financieras e industriales. Lo mismo puede decirse en otras muchas áreas de la vida nacional. La configuración de grandes poderes monopólicos se explica por acciones del Estado que les facilita y les permite perdurar.

Todo esto tiene mucho que ver con el debilitamiento del poder del Estado. En muchos países ha traído un aumento de la burocracia sin una contraprestación y ha propiciado el surgimiento de grupos de presión internos y externos que tienden a adecuar el Estado a sus intereses. Al final, han quedado instituciones sin capacidad para cumplir las funciones para las cuales fueron creadas.

II. TRANSICION HACIA EL NEOLIBERALISMO

La mala experiencia con la intervención del Estado le abrió camino a las soluciones de liberación. En muchos casos el mal funcionamiento de las instituciones y la excesiva reglamentación justificaba su eliminación y la ampliación del mercado. En un principio el proceso era sano. Las fórmulas de mercado resultaron de una concepción pragmática sobre la ineficiencia y mal

funcionamiento del Estado. Tal fue el caso del desmonte de los trámites del comercio internacional, de la reducción de los aranceles, de la renuncia a la asignación minuciosa del crédito y del desmonte de los controles generalizados de precios. Lo mismo podría decirse de la eliminación de las instituciones que no lograban realizar su cometido o el traslado al sector privado. Todo esto dio lugar a liberaciones financieras, aperturas comerciales y privatizaciones moderadas.

Las condiciones y la actitud variaron a partir de 1984, cuando se adoptó el programa de monitoría con el Fondo Monetario Internacional. En ese momento se inició una política macroeconómica con claros visos neoliberales. Adicionalmente, se pusieron en práctica contactos y estudios para acelerar y profundizar las fórmulas de libre mercado.

El paso más concreto dentro de este contexto se dio en la reforma tributaria de 1986, inspirada en los principios de la economía de la oferta de Reagan. Los ajustes se orientaron a remover aquellos factores que supuestamente interferían con la eficiencia del sistema económico. En particular, se consideraba que el tratamiento especial concedido en el pasado al capital había interferido con la inversión. La reforma se encaminó a conformar una estructura en la cual se gravaba de igual manera al capital y al trabajo, se eliminaban las múltiples exenciones y beneficios especiales y se reducían a tres escalas las tarifas del impuesto a la renta. En efecto, se suprimió la doble tributación a las sociedades anónimas, se bajaron las tarifas, se disminuyó la dispersión y se abolieron los diversos créditos y exenciones tributarias. Adicionalmente, se acortó la dispersión del impuesto a las ventas y a las importaciones. Por último, se decretaron generosas amnistías tributarias para facilitar el ingreso y el registro de capitales que se encontraban fuera de la ley.

Al final de la administración Barco se acentuó la presión del Banco Mundial para que el país acelerara la reforma de libre mercado, especialmente con relación al sector externo. Así, en 1990, en las postrimerías del mandato, se inaugura con un gran despliegue la apertura comercial que en sus primeras determinaciones no pasaba de tener un carácter simbólico. De la misma manera se avanzó considerablemente en la profundización de la liberación financiera prescindiendo totalmente de las regulaciones cuantitativas al crédito y las tasas de interés.

La decisión abierta para implantar el modelo neoliberal se dio en la

administración Gaviria. En los primeros meses se decidió reducir significativamente los aranceles y eliminar las restricciones cuantitativas. Asimismo, se promovió una ley en el Congreso para modificar el régimen del control de cambios que estaba vigente desde 1967. Posteriormente, se aceleró drásticamente la reforma comercial, estableciendo un nivel arancelario promedio de 14%. Por otra parte, en los últimos meses se profundizó la libertad cambiaria. Se estableció un mercado libre para todos los ingresos distintos a los bienes independientemente de su procedencia y se sustituyó la intervención directa del tipo de cambio por un sistema amplio de franjas.

En el campo de la modernización y las privatizaciones se avanzó más en la retórica que en los hechos. En los planes oficiales, la privatización de las grandes empresas del Estado recibía una clara prioridad. Sin embargo, se vieron seriamente interferidos por razones políticas. Así, la decisión del Gobierno de trasladar al sector privado la empresa de teléfonos (TELECOM) precipitó una huelga de los empleados que paralizó las comunicaciones del país, obligando al Gobierno a desistir de la iniciativa.

En la práctica el programa de privatizaciones se ha reducido a los bancos y empresas públicas de menor importancia. Por otra parte, se avanzó en un programa de modernización tendiente a reformar las entidades ejecutoras de políticas del Estado, como el SENA, el ICA, con el ánimo de darle una mayor ingerencia al sector privado.

El área en que más se avanzó fue en la seguridad social. Al principio el gobierno presentó un proyecto radical en donde el sistema público se sustituía por la modalidad de fondos privados de pensiones. Luego de un fuerte debate nacional, se llegó a una fórmula en que se le daba a los afiliados la opción de los dos sistemas. Al final se configuró un sistema discriminatorio en donde la modalidad de capitalización aparece atractiva para los grupos de altos ingresos y la pública para los trabajadores de pensión mínima.

III. REFORMAS DE LIBRE MERCADO

La actitud sobre el papel del mercado varía a lo largo de la década de los ochenta. En los círculos influyentes internacionales se abrió camino la hipótesis según la cual la libertad de mercado constituye en sí un camino hacia el

crecimiento. Las aperturas económicas, la liberación financiera, las privatizaciones y la capitalización aparecieron como fórmulas mágicas para acelerar el crecimiento y el progreso. A su turno, los organismos internacionales de crédito se convirtieron en los grandes gestores del modelo de libre mercado. Así los países que adoptaban las reformas de libre mercado recibían apoyo en sus informes y tenían preferencia en las financiaciones.

Colombia fue uno de los países de América Latina que entró más tarde al juego. A mediados de 1988 los informes de los organismos internacionales lo presentaban como uno de los países más cerrados de la región e incluso del mundo. Curiosamente, este diagnóstico coincidía con el hecho de que Colombia en los años anteriores había sido la economía de mejor desempeño de la región. De todas formas, la presión para que el país iniciara el ingreso al club de libre mercado fueron significativas.

IV. EVALUACION DE LA REFORMA FINANCIERA

Una de las primeras reformas de mercado se llevó a cabo en el área financiera a principios de la década del ochenta. Las acciones se orientaron a eliminar los topes de las tasas de interés y liberar el crédito. El resultado fue la elevación de las tasas de interés, el fortalecimiento de los grupos financieros y la profundización de las actividades especulativas. Curiosamente, los resultados fueron muy distintos a los previstos. La elevación de las tasas de interés no varió significativamente el ahorro. A lo largo de la década de los ochenta coexistieron tasas de interés reales superiores a 10% y tasas de ahorro relativamente constantes. Por lo demás, en general se observó que las altas tasas de interés no son un indicador de la rentabilidad de las empresas sino de la actitud hacia el riesgo. Lo cierto es que la libertad de mercado no garantizó la movilización del ahorro hacia la inversión. Así lo confirmó el endeudamiento externo de los años ochenta. La mayor parte de los recursos de crédito externo se destinaron al consumo e inversiones de alta relación capital-producto, y por lo general, no generaron el ahorro ni las divisas para atender el servicio de la deuda. Todo parece indicar que la historia se repite ahora con los grandes ingresos de capitales de la región. En la práctica se observa que sólo el 30% de ellos se ha canalizado hacia la inversión.

Lo anterior constituye una clara evidencia de que la liberación financiera creó un mercado altamente especulativo. Una parte importante de los recursos se destina a configurar fondos tendientes a sostener actividades de compra y venta.

V. EVALUACION DE LA REFORMA TRIBUTARIA

La reforma de 1986 se apoyó en los cuestionamientos sobre la capacidad distributiva del sistema tributario. La progresividad se veía como un medio para lograr la equidad a través de grandes costos en materia de actividad económica. En particular, se consideraba que el gravamen a la renta, por recaer sobre la totalidad del ingreso, y el gravamen al patrimonio por afectar directamente al capital, constituyen un desestímulo al ahorro y la inversión. Se daba por hecho que una estructura que le concediera igual tratamiento al capital y al trabajo y se apoyara en un mayor grado en los tributos indirectos favorecería el proceso de capitalización. La validez de este argumento se apoya en la premisa de que el ahorro es altamente sensible a la rentabilidad.

La experiencia colombiana no confirmó el diagnóstico descrito. El desmonte tributario que se efectuó en 1984-1988 no afectó la estructura financiera. En dicho período no se presentó una variación notable de la tasa de ahorro ni la tasa de inversión. En su lugar se redujo el margen de maniobra para elevar los recursos fiscales.

No es un resultado extraño. Los ajustes tributarios se apoyan en el argumento de que el ahorro es altamente sensible a la rentabilidad. Sin embargo, en los últimos años se ha realizado un importante número de trabajos en los cuales se muestra que la incidencia de la tasa de interés sobre el ahorro es reducida e incierta (Ramírez 1992). En contraste, se encuentra que el ahorro privado está relacionado en forma estrecha con el ingreso permanente (Corbo y Schmidt-Hebel 1990). De donde se deduce que el aumento del ahorro público, inducido por ejemplo mediante la elevación de los gravámenes, traería consigo una ampliación del ahorro total. Dentro de este contexto, es apenas natural que una reforma fiscal neutral desde el punto de vista de ingresos tributarios no afecte significativamente el ahorro. La incidencia de la tributación no reside tanto en la rentabilidad como en el desmonte de los recaudos.

Lo anterior contribuye a esclarecer uno de los grandes debates en materia

económica. El ahorro no responde a los mecanismos de mercado. En la práctica se trata más de un problema administrativo y político que de precios o estímulos. La posibilidad de ampliar el ahorro depende de la capacidad de extraer, mediante procedimientos impositivos, los excedentes generados por los distintos grupos económicos. En teoría, no existe una incompatibilidad económica entre la progresividad fiscal y el ahorro.

La facilitad de recaudo y los criterios de eficiencia adoptados para justificar la reforma de la economía de oferta han significado un serio retroceso en la equidad fiscal. La participación de los gravámenes directos se ha disminuido y el aumento de los recaudos está concentrado en los impuestos indirectos. Además, los recaudos del impuesto a la renta provienen, en gran parte, de la retención de la fuente y de presunciones que en la práctica equivalen a una tarifa similar para todos los individuos. Todo esto significó una considerable reducción de la carga tributaria de los grupos altos. Y tal como lo sugiere la teoría tradicional, afectó en forma negativa la distribución del ingreso. La ampliación de los gravámenes indirectos se ha llevado a cambio de un deterioro de la posición de las rentas del trabajo. Al parecer, la reforma de la estructura fiscal fue uno de los factores que más contribuyó a la caída de la participación de los ingresos del trabajo en el PIB ocurrida desde 1984 (Sarmiento, 1992b).

VI. RESULTADOS DE LA APERTURA COMERCIAL Y CAMBIARIA

La apertura fue concebida como una forma de movilizar la economía hacia un Estado más eficiente. Se consideraba que el desmonte de la protección induciría una estructura en favor de las exportaciones con mayor ventaja comparativa. De esa manera, la mayor producción se podría elaborar con los mismos factores de producción. Por otra parte, se daba por hecho que la competencia obligaría a las empresas a modernizarse y tornarse más eficientes. Como consecuencia, la economía quedaría en condiciones de crecer a mayores tasas que en el pasado.

En la mayoría de los países de la región las aperturas se realizaron en forma súbita y dentro de un ambiente de crisis. Al final del túnel no era fácil

verificar el origen de los resultados. En cambio, en Colombia se adelantó dentro de un marco de cierta gradualidad y tranquilidad. En la práctica hizo las veces de los experimentos de las ciencias físicas que permiten aislar los efectos e identificar sus causas. En efecto, a continuación se sumarizan las repercusiones sobre las exportaciones, la industria, la agricultura, el empleo, la inversión y el crecimiento económico y se evalúan a la luz de las premisas fundamentales que sirvieron para justificar la apertura.

1. *Revaluación*

En los documentos del Banco Mundial, al igual que en los oficiales, se sostiene que la reducción arancelaria propicia una expansión de las importaciones y un descenso de los costos que conducen o facilitan una devaluación del tipo de cambio. De esta manera, la estructura productiva se desplaza de las actividades protegidas a las exportaciones. No se advirtió, sin embargo, que el propósito se vería interferido por dos factores. En primer lugar, la economía colombiana no estuvo expuesta a un proceso previo que redundara en un aumento de la productividad, que permitiera absorber la mayor devaluación del tipo de cambio. El alza del tipo de cambio está condicionado a una disminución del salario real que inevitablemente encuentra la oposición de los grupos laborales.

Por otra parte, la liberación comercial y cambiaria modificó las condiciones del manejo macroeconómico. La principal característica del viejo sistema de control de cambio residía en su capacidad para conciliar las exportaciones y la inflación. Durante los veintitrés años de vigencia (1967-1990), el país no afrontó crisis cambiarias, registró avances sostenidos de las exportaciones no tradicionales y mantuvo uno de los niveles de inflación más bajos y estables de la región. El desmonte del mecanismo, en conjunto con la desgravación comercial, transformaron el funcionamiento de la economía, debilitando el control monetario y fiscal. En la actualidad, estas políticas se ven compensadas, en un alto grado, por las entradas de capitales y las importaciones.

Si adicionalmente se contempla la carencia de una política de ingresos y la influencia del tipo de cambio en los costos importados, no quedan muchas alternativas. El control de la inflación, en buena medida, queda condicionado a la revaluación. Así, se observa que el tipo real de cambio experimentó una

revaluación de 25% con relación a diciembre de 1990 y de 20% con respecto a julio de 1991.

Lo anterior no es una especulación teórica. En todos los países que han procedido a liberar el comercio y el mercado de divisas se presentaron cuantiosas revaluaciones. Ocurrió en Argentina, México, Nueva Zelandia, etc. En general, han experimentado un debilitamiento de las exportaciones y un aumento de las importaciones, que han redundado en significativos déficit de la balanza comercial, financiados con entradas de capitales. Así, en México, que representa uno de los países de la región que ha aplicado estas políticas en la forma más ortodoxa, el déficit asciende a US$ 20 000 millones, cifra correspondiente al 10% del PIB.

2. *Exportaciones*

El efecto de la revaluación sobre las exportaciones ha sido más rápido de lo que podía suponerse. En 1992 las exportaciones no tradicionales descendieron ligeramente en dólares y aumentaron 3% en toneladas. Lo grave es que en 1993 la tendencia se mantuvo. De acuerdo con cifras reportadas recientemente por el DANE, en 1993 las exportaciones no tradicionales aumentaron 12% en dólares y 2% en tonelada. La diferencia entre los dos indicadores se origina en la subfacturación de exportaciones inducidas por la diferencia entre el dólar de referencia y el dólar paralelo. Así, las exportaciones de piedras preciosas experimentaron un espectacular incremento de 170%, lo que explica la mitad del aumento de las exportaciones no tradicionales.

3. *Agricultura*

A finales de 1990 se procedió a reducir significativamente los aranceles de la agricultura. El sólo anuncio de la medida trajo consigo un repliegue de la actividad del sector que muestra los primeros síntomas de debilitamiento a mediados de 1991. En el segundo semestre de este año se registró una caída de 10% en la producción de cultivos transitorios. Lo cierto es que el desconocimiento de los hechos llevó a profundizar la apertura en el sector. A mediados de 1991 se redujeron aún más los aranceles y se estableció el sistema de precios máximos y mínimos para siete productos.

El deterioro del sector se acentuó en la medida que ingresaban las importaciones agrícolas. El balance de los tres años no podía ser más insatisfactorio. En este período el área de cultivos transitorios, que es la base de la agricultura moderna transable, cayó 17% y el ingreso promedio del sector descendió 15%. A estas alturas el sector no ha logrado superar la crisis. En 1993, el área sembrada total descendió y los principales productos registraron caídas espectaculares; el algodón descendió 49%, el arroz 11%, el sorgo 12%, las hortalizas 21% y los frutales 15%. Por lo demás, la información de FINAGRO registró una caída de 25% en el área financiada de cultivos transitorios.

Del vendaval sólo se escapan la leche, el sector pecuario y la soya, que curiosamente están sometidos a una revisión de la apertura. Desde mediados del año pasado están prohibidas las importaciones de pollo y leche y en la actualidad los aranceles de soya se encuentran cerca de 40%, recordando las épocas de la protección a ultranza.

4. *Industria*

La reforma de la estructura arancelaria contempló una reducción nominal en los bienes finales mayor que en las materias primas y bienes de capital (véase Cuadro 1). Sin embargo, los efectos reales resultaron muy distintos. A finales de 1990 los aranceles y el tipo de cambio eran superiores a los registrados en 1980. Por lo demás, en este período el país no realizó avances tecnológicos que les significaran una mayor protección, toda vez que en la mayoría de los sectores industriales se presentó un aumento del componente importado. Gradualmente los aranceles se tornaron inocuos. Los precios internos no eran determinados por los precios externos y los aranceles, sino por las condiciones internas de demanda y de costos.

Las condiciones de las materias primas y bienes de capital son muy distintas. En unos casos, se trata de bienes que no se elaboran internamente y, en otros, de actividades con algún componente tecnológico que están expuestas a una fuerte competencia. En general se puede esperar que sus precios sean determinados por los precios externos y los aranceles. Así, lo corroboran las cifras de precios al productor. Los precios de los bienes de consumo crecieron en el período 1990-1992 a razón de 23% mensual, en tanto que los bienes de capital y las materias primas lo hicieron a 15% y las importaciones al 10%.

Todo esto ha dado lugar a una estructura arancelaria diferente a la prevista. La reforma comercial determinó una reducción efectiva de la protección de materias primas y bienes de capital mucho mayor que la de bienes finales. Incluso es posible que en algunos casos se hubiera incrementado la protección efectiva de los bienes finales.

Lo anterior se refleja claramente en la estructura industrial. Hasta el momento el mayor impacto ha recaído en las materias primas elaboradas. Así, el sector de textiles y confecciones experimentó en 1992 un aumento de las importaciones de 100%. Algo similar se observa en los sectores de papel, confecciones de caucho y, en un menor grado, en el hierro. En 1993 la mitad de

Cuadro 1

TASAS DE PROTECCION NOMINAL

1990-1991

	Arancel			Arancel más sobretasa		
	1990	1991 Junio	1991 Sept.	1990	1991 Junio	1991 Sept.
Bienes de consumo	39.7	28.0	13.7	51.7	37.8	21.5
1. Duradero	39.7	28.5	12.8	52.7	38.3	20.6
2. No duradero	38.8	26.9	15.2	49.7	36.9	23.2
Materias primas y productos interm.	20.6	16.0	4.5	33.5	24.9	11.8
3. Combustibles y lubricantes	13.0	10.8	4.2	25.7	20.5	12.0
4. Materias primas agrícolas	11.9	11.7	6.5	23.0	18.4	12.2
5. Materias primas industriales	21.0	16.0	4.5	33.9	25.1	11.8
Bienes de capital	14.8	10.7	4.9	27.7	20.4	12.7
6. Materiales construcción	26.7	20.2	7.1	39.7	30.1	15.0
7. Bienes de capital para agricultura	9.5	7.0	3.7	20.5	13.0	9.3
8. Bienes de transporte	11.6	8.3	3.8	24.6	18.2	11.8
9. Equipo de transporte	19.9	13.7	7.5	32.8	23.5	15.3
Diversos	14.4	11.8	7.5	27.4	21.8	15.5
Total Economía	**23.4**	**17.3**	**6.7**	**36.3**	**26.8**	**14.3**

Fuente: DNP-UI-DCE

los sectores de la encuesta del DANE registraron índices negativos (alimentos -5%, tabaco -2%, textiles -1%, confecciones -1.4%, cueros -10%, calzado -6%, papel -7%, hierro -2%, etc.).

Dentro del mismo orden de ideas, las actividades mejor libradas son aquellas con alto contenido importado. En primer lugar, han experimentado una mayor reducción de precios por la baja de los costos de importaciones. Además, las empresas disponen de un mayor margen para sustituir insumos nacionales por importados. Progresivamente, se han convertido en actividades de ensamble final. En la encuesta industrial del DANE se encuentra que la producción del sector metalmecánico creció 30% con respecto al año anterior y la de equipo de transporte 61%. No es necesario profundizar para advertir que ningún sector está en posibilidad de afrontar una expansión de esa naturaleza en un período tan corto, máxime cuando ha operado tradicionalmente con una utilización de capacidad de 75%. Sin duda, la ampliación de la producción está representada en una monumental sustitución de insumos nacionales por importados.

Es evidente que la reforma arancelaria causó sesgos en contra de la modernización y la industrialización. En la práctica ha operado como un claro estímulo para la importación de materias primas elaboradas y la transformación de las empresas de materias primas y bienes de capital de cierta complejidad en ensambladoras. Del proceso de industrialización sólo va quedando la comercialización. En los sectores tradicionales desaparece el producto final y en los modernos los insumos.

5. *Crecimiento Económico*

En síntesis, la industria y la agricultura entre 1991-1993 avanzaron en promedio por debajo de la población. Por otra parte, la apertura ha creado grandes rentabilidades en las actividades de compra y venta y ha suministrado margen para la ampliación del gasto público, la construcción, el comercio de productos importados, el sector financiero y los servicios del gobierno evolucionan a altas tasas. El balance final no es satisfactorio. En el Cuadro 2 se observa que la economía creció en el período descrito a un promedio de 3% y se tornó dependiente de una estructura liderada por unos pocos sectores que evolucionan a altas tasas y favorecen a una reducida minoría.

6. *Empleo*

El desplazamiento del valor agregado urbano ha traído consigo un decaimiento paralelo del empleo. En los últimos años prácticamente no se observa ningún aumento de la ocupación en la industria y el comercio. Algo similar se aprecia en las cifras globales de la encuesta de desempleo con un rezago de nueve meses. El empleo urbano muestra claros signos de decaimiento desde los primeros meses de 1992, cuando la apertura entró en todo su rigor. Según el Cuadro 3, la tasa anual de crecimiento del empleo descendió aceleradamente en el último año y medio, hasta llegar a 1.5% en diciembre. Mientras en el pasado se generaban 150.000 empleos por año en las siete grandes ciudades, en los dos años de la apertura sólo se generaron 75.000.

7. *La experiencia comparada*

La experiencia colombiana se replica en la mayoría de los países de América Latina. En todas partes la desgravación estuvo acompañada de una revaluación del tipo real de cambio. El abaratamiento de los productos importados trajo consigo un aumento del ingreso por una sola vez, lo que junto con la ampliación del abastecimiento determinó una reducción de la inflación. En Argentina y Bolivia tuvieron papel decisivo en el freno a la hiperinflación y en otros países en las reducciones de más de 50% a un dígito.

La política provocó un cambio en la estructura productiva. La industria y la agricultura se vieron desplazadas por la entrada masiva de productos foráneos y las exportaciones experimentaron una caída significativa de la competitividad. Como contrapartida, surgió una serie de actividades no transables amparadas en buena parte en la especulación. Así, en las cuentas nacionales se observa que el dinamismo de la economía proviene de altas tasas de expansión de la construcción, los servicios y los sectores de alto contenido importado. No faltan, desde luego, los interrogantes sobre el significado de estimativos basados en sectores que adolecen de encuestas y de deflactores confiables. En cualquier caso, aparece un perfil en donde la tasa de crecimiento del producto duplica las de la industria y la agricultura y la balanza comercial registra cuantiosos déficit financiados con entradas de capitales. Los resultados son totalmente distintos a los que presagiaban los promotores de la libertad comercial. El nuevo modelo no asegura tasas de crecimiento altas ni estables.

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO REAL

Cifras revisadas para 1991 y 1992, preliminares para 1993

	1991	1992	1993
Agricultura, pesca, silvicultura	4.2	-1.9	2.7
Minería	-0.6	-2.8	-0.6
Industria manufacturera	0.9	5.9	1.9
Electricidad, gas y agua	3.1	-6.1	11.7
Construcción	8.2	8.4	7.0
Comercio, restaurantes y hoteles	8.6	4.3	5.9
Transporte, almac. y comunicaciones	3.4	5.2	4.9
Sector financiero	4.9	4.1	7.1
Servicios financieros a las empresas	6.2	5.1	10.8
Alquileres de vivienda	3.5	2.5	3.1
Servicios comunales	1.9	3.8	6.4
Servicios del gobierno	-0.3	4.4	8.0
Servicios personales y domésticos	3.6	2.8	3.4
Menos: Servicios bancarios imputados	9.3	4.4	10.3
Subtotal valor agregado	2.1	2.9	3.9
Más: impuestos/importaciones	-1.4	36.5	40.0
Producto interno bruto	**2.0**	**3.8**	**5.3**
Importación de mercancías	3.4	40.9	43.1
Oferta total	**2.2**	**0.9**	**11.9**
Consumo final interno	1.0	4.5	10.1
Consumo privado	1.6	4.2	8.8
Consumo del gobierno	3.2	6.8	17.8
Formación bruta interna de capital	-8.7	39.0	27.7
Inversión bruta fija	-6.2	16.7	33.0
Cambio en inventarios	-29.7	282.0	9.7
Subtotal demanda interna	**0.1**	**9.8**	**13.4**
Exportaciones FOB	**2.0**	**5.3**	**5.5**
Total demanda final	**2.2**	**8.9**	**11.9**

Fuente: DANE.

Cuadro 3

VARIACION ANUAL DEL EMPLEO URBANO

		Tasa anual	Número anual de empleos
1990	Junio	6.5	281.000
	Diciembre	4.0	180.000
1991	Junio	6.5	281.000
	Diciembre	4.0	180.000
1992	Junio	1.0	44.000
	Diciembre	1.4	64.000
1993	Junio	1.5	84.000
	Diciembre	1.5	75.000
1994	Marzo	1.5	72.000

Así lo confirma al cabo de cuatro años la experiencia de aquellos países que iniciaron el proceso dentro de administraciones democráticas. En efecto, México y Venezuela se presentaban hace dos años por los organismos internacionales como los países exitosos de la apertura y en general de la política económica. Hoy en día el panorama es muy distinto. El primero no ha logrado salir de tasas de crecimiento de 3%, el segundo ha experimentado fluctuaciones de más de 10 puntos en un año y ambos crecieron cerca de cero en 1993. Tal vez lo más preocupante son las señales de inestabilidad cambiaria. Tanto México como Venezuela han experimentado cuantiosas salidas de capitales que rememoran la crisis de la deuda externa. ¿La parte final de la apertura no estará marcada por la fuga de capitales, las devaluaciones y el aumento de la inflación?

De la descripción anterior resulta clara la diferencia de actitud entre los países de la región con respecto a las reformas de libre mercado. La mayor aceptación de la política neoliberal se da en los países con hiperinflación que lograron detenerla, como Argentina y Bolivia. La ilusión monetaria predomina sobre cualquier otro actor económico o social. En cambio, en los países de

moderada inflación como Venezuela y México las manifestaciones reales han tenido lugar en forma relativamente rápida. En ambos casos el deterioro de la actividad productiva y el agravamiento de las desigualdades han redundado en serios brotes sociales que amenazan la estabilidad de los partidos políticos en el poder.

No es difícil resumir el alcance de la apertura. El esquema ha probado ser altamente efectivo para combatir la inflación, insuficiente para acelerar el crecimiento económico y nefasto para la equidad. Frente a esta realidad, se plantea la necesidad de un nuevo paradigma que imprima un mayor dinamismo a las economías que evite las secuelas negativas sobre la distribución del ingreso.

VII. ALCANCE DE LAS PRIVATIZACIONES

En Colombia las privatizaciones han tenido un papel básicamente financiero. Tal vez los mayores avances se hicieron con relación a los bancos nacionalizados durante la crisis financiera de 1984. Las operaciones tuvieron como finalidad trasladar el servicio al sector privado. A estas alturas no puede decirse mayor cosa sobre los efectos en materia de eficiencia. De todas maneras, el argumento de eficiencia no parece muy importante en Colombia, en parte porque no hay bases para suponer que el sector privado administra mejor los bancos que el Gobierno. Sin embargo, la experiencia mundial favorece su administración por parte del sector privado.

Tal vez el aspecto más importante de las privatizaciones del sector financiero tiene relación con las condiciones de transferencia. En general existen evidencias de que las entidades fueron transferidas a precios inferiores a su valor de mercado. Así, en el caso del Banco de Colombia el precio de las acciones utilizado para la venta se vio duplicado tan pronto como salieron a la Bolsa.

Otra transacción importante es la de la telefonía celular. En este caso, también estamos ante la concesión de un derecho a una actividad que tiene un claro poder monopólico. En virtud de que la elasticidad precio de la demanda es menor que uno, las entidades favorecidas están en capacidad de transferir con creces el costo de la licencia otorgada por el Gobierno.

Las privatizaciones han tenido de todas formas un alcance marginal. Su

incidencia sobre las variables macroeconómicas y, en particular, sobre la participación del sector público en el PIB es reducida. Más aún, se puede decir que la influencia de las entidades públicas sobre el conjunto de la economía no ha cambiado.

El mayor impacto es de orden financiero. Las privatizaciones y las licencias para la explotación de los monopolios de servicios públicos han generado cuantiosos recursos para el sector público, que carece de los medios para canalizarlos hacia los proyectos de mayor rentabilidad. En este sentido, constituyen una restricción e interferencia a la inversión.

Si bien en Colombia se ha evolucionado lentamente en el área de las privatizaciones, el futuro no está despejado. En cierta forma la política ha sido inspirada por la concepción de eficiencia predominante de América Latina que, por lo menos, es debatible en el caso de las empresas de servicios públicos. No siempre se advierte que se trata de actividades con claros poderes monopólicos y que, por lo tanto, su traslado al sector privado lleva a restringir el servicio. No hay bases para esperar que las supuestas mayores utilidades se conviertan en inversión. Lo grave es que no se ha analizado la incidencia social. El sector privado tiene una clara preferencia por atender la demanda de grupos altos y no está dispuesto a asumir pérdidas para atender las necesidades de los grupos que no pueden sufragar los gastos. Este comportamiento no es tan crítico en los países desarrollados en donde la mayoría de la población puede asumir los costos de los servicios. Por ejemplo, en Colombia, los costos marginales de la energía eléctrica no pueden ser asumidos por los grupos pobres del sector urbano. A la luz de esta realidad, no es claro hasta dónde los propósitos de focalización del gasto público y el suministro de servicios básicos a toda la población se puedan llevar a cabo sin un sistema organizado de instituciones públicas.

VIII. POLITICA SOCIAL

Sin duda el desempeño más insatisfactorio se da en el área social. Los intentos de los gobiernos de elevar el gasto social se han visto frustrados. No obstante que las últimas tres administraciones se comprometieron en las campañas y en los planes de desarrollo en ampliar el gasto social, este disminuye a partir de 1984 (véase Cuadro 4).

Lo más grave son los resultados en materia de focalización. Sin ir muy lejos, en el programa de madres comunitarias, que recibió un gran apoyo gubernamental y toda la propaganda de los organismos, se encontró que sólo la mitad de los niños registrados en el Instituto de Bienestar Familiar y en el presupuesto nacional reciben efectivamente el servicio (Flórez, 1993). En cierta forma se confirma la visión latinoamericana según la cual por cada peso de gasto social se quedan 40 centavos en la burocracia.

El debilitamiento del Estado ha coincidido con la caída de la calidad de los servicios públicos. En los últimos años se acumuló una amplia evidencia según la cual los servicios sociales adolecen de grandes imperfecciones. Así, el mercado de la salud está expuesto a prácticas monopólicas que llevan a encarecer el servicio cuando se deja al arbitrio del mercado o a reducir la calidad cuando los precios están regulados. No es coincidencial que el servicio sea menos eficiente en los Estados Unidos en donde es ofrecido por el sector privado que en Europa que está bajo el control del gobierno. Algo similar sucede con la educación. Los esfuerzos oficiales para ampliar la cobertura se

Cuadro 4

GASTO PUBLICO TOTAL SOCIAL, SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

como porcentaje del PIB

	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda	Gasto social total
1980	2.78	1.14	2.84	0.68	7.45
1981	3.02	1.11	3.18	0.77	8.08
1982	3.14	1.14	3.24	0.62	8.14
1983	3.27	1.11	3.06	1.03	8.48
1984	3.60	1.16	3.27	1.37	9.40
1985	3.16	1.07	2.75	0.74	7.72
1986	2.94	1.05	2.69	0.64	7.32
1987	2.82	1.01	3.03	0.54	7.39
1988	2.65	1.01	3.04	0.49	7.18
1989	2.78	1.31	3.15	0.40	7.63
1990	2.69	1.26	3.28	0.34	7.57
1991	2.65	1.20	3.19	0.23	7.27
1992	2.96	1.21	3.73	0.29	8.19
1993	2.31	1.43	3.04	0.57	7.35

Fuente: 1980-1992: FEDESARROLLO, *Coyuntura Social*, Nº 8, agosto.
1993: Contraloría General de la República.

han visto obstaculizados también por las prácticas monopólicas. Los dueños de los colegios y las escuelas han logrado evadir las regulaciones de matrículas reduciendo la calidad del servicio. Tan cierto es esto que los índices de capacidad académica de los estudiantes latinoamericanos revela grandes rezagos con respecto a los países desarrollados.

En fin, la reforma económica, en parte orientada a dejar libre el juego del mercado, no llegó a las instituciones sociales. Sus efectos indirectos no podían ser más insatisfactorios. En la práctica, los gobiernos descuidaron las instituciones sociales, o las abandonaron, por considerarlas de baja prioridad o por el mismo desdén a la intervención del Estado. No se advirtió que estos sectores no corresponden ni funcionan dentro de los designios del mercado. Lo cierto es que el retiro del Estado ha traído consigo el decaimiento de la calidad de los servicios y el debilitamiento de la capacidad de llevar las necesidades básicas a los grupos más pobres, a tiempo que se ha manifestado en una caída del gasto social y en el deterioro de la calidad de los servicios, en especial los de los grupos más pobres.

IX. ¿COMO Y DONDE INTERVENIR LA ECONOMIA?

El debate entre intervención del Estado y mercado ha estado dominado por factores ideológicos que condujeron a posiciones extremas. Por una parte está la visión del estado autónomo y por otra la visión neoliberal. La primera considera que el gobierno está en capacidad de operar en todas las actividades y que la creación de instituciones y la voluntad política garantizan el logro de los grandes objetivos económicos y sociales. La doctrina neoliberal supone que las fuerzas de mercado conducen a las condiciones más eficientes y que la liberación de los mercados por sí misma significa la mejoría de los niveles de ingreso y bienestar. Así, la liberación financiera, la apertura comercial y cambiaria y las privatizaciones aparecen como fórmulas irrebatibles para promover la modernidad y el crecimiento económico, independientemente de la inversión y la tecnología.

La concepción del Estado autónomo ha sido cuestionada en la práctica. El papel de las instituciones está limitado por intereses que muchas veces lleva a resultados opuestos a los establecidos en sus funciones. Tal es el caso de los

gobiernos populistas que fundamentan sus propuestas en acciones oficiales voluntaristas que luego son derrotadas por las fuerzas económicas.

Algo similar sucede con respecto a la libertad de mercado. Las soluciones óptimas de la competencia se dan bajo condiciones ideales de flexibilidad de precios, inexistencia de economías de escala, información perfecta y ausencia de poderes monopólicos. En general se trata de premisas que no se dan en la realidad. Por eso, las economías están expuestas a fallas que impiden el funcionamiento adecuado de los mercados y requieren de acciones externas para alcanzar las soluciones óptimas.

De lo anterior se desprende que el Estado no puede estar en todas partes y lugares. Tampoco puede estar ausente. Como mínimo se plantea su presencia en las áreas expuestas a fallas de mercado.

En las concepciones clásicas se supone que el control de la inflación, el pleno empleo, la promoción del sector externo y el crecimiento económico resultan de las fuerzas de mercado. Por lo demás, no le asignan mayor importancia a la distribución del ingreso. Se da por hecho que este aspecto tiene una menor importancia frente al crecimiento económico. La observación de la realidad señala algo muy distinto, toda vez que estos objetivos giran alrededor de áreas en donde se presentan grandes fallas de mercado.

En primer lugar, la inflación no es simple problema de escasez como lo sugiere la ortodoxia. En Colombia, se ha generado una amplia evidencia en los últimos quince años que muestra que la inflación es el producto de factores inerciales, inducidos por acciones de los agentes económicos, restricciones en los contratos y rigideces institucionales. Su control no puede lograrse mediante acciones aisladas en materia fiscal y monetaria o cambiaria. La reducción de la inflación, sin ocasionar otras dolencias, está condicionada a acciones simultáneas en varios campos. En particular, se precisa la aplicación de controles directos sobre los precios administrados, los precios industriales y los salarios dentro de un marco de concertación entre el Gobierno, el sector privado y los sindicatos.

Lo mismo puede decirse con respecto al empleo. En las teorías clásicas y neoclásicas se considera que el empleo es una simple consecuencia del funcionamiento del mercado. El desempleo se atribuye a factores irreparables y muchas veces pasajeros. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere algo muy diferente. Los países en desarrollo operan normalmente con elevadas

tasas de desempleo y absorben la mayor parte de la fuerza de trabajo en los sectores informales sin capital ni tecnología. Lo más grave es que ni siquiera el desarrollo asegura la plena ocupación. En los últimos diez años los países europeos operaron con tasas de crecimiento relativamente altas y tasas de desempleo cercanas a 10%, en tanto que en los Estados Unidos han logrado mantener el empleo a cambio de grandes caídas en los salarios de los trabajadores no calificados. Dentro de este contexto, el fortalecimiento del empleo demanda acciones encaminadas a promover la pequeña y mediana industria, fortalecer el adiestramiento de la mano de obra en las empresas y propiciar un elevado crecimiento en las actividades de alta tecnología.

Por su parte, las relaciones internacionales no están gobernadas por las ventajas comparativas y geográficas. El comercio tiende a darse entre países similares y muchas veces dentro de los mismos sectores. En los países ricos en recursos naturales y sin tradición tecnológica, la apertura indiscriminada conduce a una especialización en productos básicos y actividades no transables. Las posibilidades de penetrar en los mercados internacionales están condicionadas a políticas industriales y agrícolas, así como a organizaciones comerciales, cambiarias y de integración, que permitan diversificar las economías, compensar las deficiencias de los mercados internacionales y aprovechar las economías de escala.

A mediados del siglo las soluciones de equilibrio propiciadas por el mercado aparecían como sinónimos del crecimiento económico. La falsa creencia fue despejada en el influyente trabajo de Robert Solow publicado en 1956. En mi libro (Sarmiento, 1993) se encuentra que el crecimiento proviene de motores que tienen la capacidad de reforzarse y de arrastrar toda la economía. En la realidad, están representados por la inversión y el cambio tecnológico y ninguno de ellos resulta de las fuerzas del mercado. La ampliación de la inversión depende de acciones tendientes a elevar el ahorro en forma forzosa y canalizarlo hacia los sectores productivos. Asimismo, el desarrollo en tecnología requiere un marco institucional que permita sustentar el gasto en ciencia y tecnología y el adiestramiento de la fuerza de trabajo, al igual que el desarrollo de actividades industriales con capacidad de absorber y difundir el conocimiento.

En general se acepta que el mercado no garantiza la justa distribución del ingreso. La diferencia reside en que en los enfoques neoliberales se le asigna

una prioridad secundaria a la equidad. No siempre se advierte que los modelos de crecimiento basados en la desigualdad, como ocurrió en Brasil en la década de los setenta, no pueden sostenerse durante largo tiempo. Inevitablemente están expuestos a conflictos de intereses que terminan suspendiendo el crecimiento y agravando los índices de distribución. En los países con altos niveles de concentración y de pobreza, la conciliación de los dos propósitos depende de la presencia del Estado en la ampliación y orientación del gasto social, control de los poderes monopólicos, ampliación de la cobertura de la seguridad social y fortalecimiento y difusión de la educación y el conocimiento.

Durante mucho tiempo el papel del Estado se orientó por factores ideológicos que han justificado soluciones que carecen de fundamento teórico y empírico. El simple examen de la realidad y el estado del arte de la ciencia económica sugieren un nuevo camino. Las acciones del Estado se justifican en las áreas expuestas a fallas de mercado y en la distribución del ingreso. Esta visión implica un cambio significativo con respecto a los paradigmas predominantes. La presencia del Estado adquiere carta de ciudadanía en los pactos sociales para controlar la inflación, en las políticas industriales y agrícolas y en esquemas selectivos, comerciales, cambiarios y de integración para fortalecer la inserción internacional, en la promoción de la inversión y la tecnología para acelerar el crecimiento económico, y por último, en el gasto social, la regulación de los poderes monopólicos, la seguridad social y la educación para conciliar el progreso con la distribución del ingreso.

X. REFORMAS INSTITUCIONALES

El primer interrogante con la presencia del Estado se plantea con relación a sus campos de acción. Una de las grandes dificultades del pasado residió en que el Estado se organizó para realizar todo tipo de tareas y actuaba más como un objetivo en sí mismo que como un instrumento. Luego sucedió algo similar con las políticas de libre mercado que se han convertido en objetivos de política. En la práctica se plantea una concepción diferente. Tanto la función del Estado como las políticas de libre mercado deben ser el resultado de objetivos fijados de antemano. Así la definición del Estado corresponde a la organización más adecuada para lograr los grandes objetivos económicos y sociales.

A la luz de estas consideraciones no es difícil definir las características del nuevo Estado. Sus tareas deben orientarse a crear aquellas condiciones necesarias para el logro de los grandes objetivos nacionales que no pueden ser realizados por el mercado. En principio existe un cierto consenso de que estos objetivos están relacionados con el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Tanto el uno como el otro dependen de un gran número de condiciones necesarias que no siempre pueden ser garantizadas por el mercado. El logro de los dos objetivos y su armonización están condicionados a múltiples acciones de política económica en materia fiscal, financiera, comercial, sectorial y social, al igual que a un gran pacto social para adelantar la presencia del Estado dentro de un marco de coordinación y concertación con el sector privado. La metodología de análisis es simple. Consiste en definir las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos y luego en identificar las políticas para garantizar su cumplimiento.

El crecimiento económico está condicionado al fortalecimiento de motores de crecimiento, la profundización del sector externo y la ampliación de la demanda. La viabilidad de cumplir con estas condiciones depende de la conformación de un marco institucional adecuado. En los tres casos se requiere la presencia de la política fiscal y de acciones específicas en los mercados.

En los países en desarrollo la inversión constituye el principal motor de crecimiento. Su ampliación se ve limitada tanto por el monto de ahorro como por la canalización hacia los sectores productivos. En los últimos 25 años se acumuló una amplia evidencia de la baja respuesta de esta variable a los estímulos de mercado. La conservación de altos niveles de impuestos y el mantenimiento de un cierto equilibrio entre gastos e ingresos constituyen los caminos más expeditos para elevar el ahorro. Algo similar se plantea con respecto a la seguridad social. La limitación de los subsidios para los grupos más pobres de la población y la conformación de una reserva para atender las jubilaciones de un promedio de altos ingresos redundaría en un fortalecimiento significativo del ahorro.

Otra fuente significativa de ahorro son los recursos naturales. Se trata de actividades que generan grandes excedentes que tienden a concentrarse en los mismos sectores que se caracterizan por elevadas relaciones capital-producto. Su movilización hacia la industria y la agricultura redundaría en un aumento de la productividad del capital. El mismo argumento es aplicable a los ingresos

externos de capital. Sus efectos son mayores en cuanto se traduzcan en una mayor capitalización de la industria y la agricultura.

Igualmente importante es la orientación de los recursos. La libertad financiera y las altas tasas de interés no garantizan la asignación en los sectores rentables. Así lo demuestra la experiencia de la deuda externa en donde la mayor parte de los fondos se desplazaron hacia el consumo y la inversión de alta relación capital-producto. Lo mismo está ocurriendo en la actualidad. En general se observa que sólo la tercera parte de los ingresos del capital que han llegado a América Latina en los últimos años se han canalizado hacia la inversión. Dentro de este contexto es indispensable la presencia del Estado en el sector financiero tanto en la orientación del crédito como en la promoción de la inversión.

El problema de la tecnología es más complejo. En general se aprecia que la rentabilidad social del conocimiento es menor que la privada y la diferencia es mayor en los países en desarrollo. La movilización de los recursos en favor del gasto en ciencia y tecnología o los subsidios a las empresas de complejidad tecnológica redundan en una utilización más intensiva del conocimiento y en un mayor avance técnico.

Al igual que en el caso de la inversión, la limitación de la tecnología reside en la creación de un marco favorable para su florecimiento. En este sentido, el primer paso está en la conformación de la estructura capaz de generar aprendizajes, absorber el gasto en ciencia y tecnología, utilizar la mano de obra calificada y, aún más importante, difundir los conocimientos al conjunto de la economía. De otra manera no es posible incorporar el gasto en ciencia y tecnología, ni emplear la mano de obra calificada, ni favorecer su perfeccionamiento en el oficio y desempeño del trabajo. De hecho se plantea la necesidad de una política comercial, industrial y financiera orientada a propiciar un desarrollo industrial diversificado que facilite el surgimiento de actividades de punta con capacidad de incorporar y difundir el progreso tecnológico y un manejo fiscal encaminado a elevar los fondos públicos y privados para financiar y subsidiar la investigación en ciencia y tecnología.

El sector externo es el área que le ha dado mayor preponderancia al mercado y en donde aparece más dudosa su gestión. En los países ricos en recursos naturales, la apertura comercial y cambiaria conduce a una especialización en productos mineros y actividades industriales y agrícolas tradiciona-

les. Esta estructura no tiene capacidad de incorporación tecnológica, ni de emplear la mano de obra capacitada, ni de generar aprendizajes. En la práctica puede modificarse mediante políticas comerciales e industriales que compensen temporalmente las desventajas de las actividades de complejidad tecnológica. De allí emerge la conveniencia de un esquema selectivo que limite la liberación a los sectores que están en capacidad de competir en los mercados internacionales. Así, no hay más alternativa que concederle un tratamiento preferencial a aquellas actividades que están en capacidad de incorporar y difundir la tecnología. Algo similar se plantea con respecto a la agricultura, que es materia de monumentales subsidios en el resto del mundo. La protección a los productos agrícolas debe mantenerse entretanto sean materia de elevados niveles de protección y subsidios en los países desarrollados.

Dentro de este contexto adquiere mucho sentido la integración. Las actividades de alta tecnología, que están expuestas a grandes economías de escala, se ven limitadas por el tamaño de los mercados de los países pequeños y medios de América Latina. Su desarrollo está condicionado a la conformación de acuerdos que le den ventajas al comercio dentro de la región y a la armonización de las políticas comerciales y cambiarias entre los países socios.

A lo anterior se agrega la necesidad de la presencia del Estado en la orientación de la demanda. Las economías de América Latina operan con sectores limitados tanto por la oferta como por la demanda. Así, las actividades industriales están sujetas a deficiencias de demanda que no pueden ser resueltas en forma automática por el mercado ni en forma generalizada. Su desempeño depende de la demanda, que puede provenir de las exportaciones de manufacturas, de la sustitución de importaciones y en algún caso del gasto público.

La distribución del ingreso está relacionada con el acceso a la educación, la concentración de la propiedad, el dualismo y la marginalidad. En las economías de mercado las políticas fiscales aparecen como el principal instrumento para actuar sobre la equidad. Así la progresividad tributaria constituye un medio para efectuar transferencias de los grupos altos a los medios. Del mismo modo, la elevación del gasto social y su focalización es un medio de transferencia en favor de los grupos más pobres. Los dos mecanismos en conjunto pueden promover cambios significativos en las condiciones de equidad. No basta, sin embargo, la acción fiscal. En las economías en desarrollo

existen grandes fuerzas que tienden a acentuar la concentración del capital. En la práctica se traducen en grandes conglomerados que tienden a sacar ventajas de sus poderes monopólicos y de las oportunidades especulativas que ofrecen las economías.

Las tendencias a la concentración sólo pueden neutralizarse dentro de leyes antimonopólicas y reglamentaciones que impidan la actuación de los agentes económicos en diversas actividades que no tienen claros vínculos económicos reales. De hecho, se precisan normas que limiten la diversificación de los grupos con miras monopólicas, limitando las tareas a sus áreas de especialización. Asimismo, se requieren políticas financieras que permitan la sobrevivencia y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas industrias.

Sin duda, el empleo bien remunerado constituye el medio más eficaz para mejorar la equidad. Sin embargo, el mercado y el crecimiento no garantizan la ocupación y menos su calidad. Asimismo, se ha visto como la apertura económica indiscriminada en países ricos en recursos naturales resulta en una estructura sustitutiva, en donde las importaciones desplazan las producciones de bienes transables y, a cambio de ello, surgen las actividades de servicios, construcción y compra y venta. El empleo adquiere un carácter residual y sus oportunidades se reducen a los sectores terciarios. Como alternativa, aparece una apertura selectiva limitada a los sectores que están en capacidad de competir en los mercados internacionales. En este caso surge una estructura complementaria en donde la expansión de las importaciones de bienes de capital tiene lugar paralelamente a las exportaciones y en general a las actividades transables. El empleo surge de la ampliación de los mercados internos y externos en la industria y la agricultura y, desde luego, en los servicios. Si adicionalmente se tiene una política industrial en favor de la pequeña y mediana industria en los sectores tradicionales y se avanza en la creación de condiciones en favor de las actividades de cierta complejidad tecnológica, se logra la síntesis: la inserción internacional se torna en un sinónimo de modernidad y creación de empleos bien remunerados.

Tal vez en donde se necesita mayores innovaciones administrativas es en la focalización del gasto social. En general se observa que el gasto social no ha llegado a los grupos que lo requieren. En muchos casos ha quedado en la burocracia o en los grupos medios. En la práctica se requiere de instituciones públicas apoyadas en organismos privados orientados a conducir el gasto

social en favor de los grupos más pobres. Para tal efecto es indispensable contar con ágiles instrumentos de seguimiento y fiscalización de las actividades, como sería el caso de encuestas que permitan establecer diariamente quiénes son los beneficiarios de los programas. De esta forma, la focalización del gasto obedecería a una estrategia que se ajustaría de acuerdo con sus avances y resultados.

XI. DEFINICION DEL ESTADO

A lo largo del artículo la organización fiscal aparece como el núcleo central de la acción del Estado. En primer lugar, tiene que apoyarse en un sistema de tributación progresiva que garantice elevados recaudos y aminore los desequilibrios entre los grupos altos y los medios. También debe operar como un instrumento para establecer ahorros forzosos a los grupos más altos a través de la progresividad y el mantenimiento de un equilibrio fiscal entre los ingresos y los gastos. Por otra parte, se precisa una estructura presupuestal que garantice la financiación del gasto social dentro de condiciones que permitan eliminar la pobreza absoluta, contribuya a financiar y subsidiar la investigación en ciencia y tecnología y facilite la realización de la infraestructura física que no está dispuesta a subsanar el sector privado. Las mayores dudas y controversias se presentan en las entidades de servicios públicos. Hasta el momento el tema se analizó fundamentalmente como un aspecto de eficiencia en donde obviamente es mucho mejor el desempeño del sector privado. No parece igual cuando se contempla el factor equitativo en el papel de las empresas públicas como medio para elevar el nivel de bienestar de la población y focalizar las necesidades básicas hacia los grupos más necesitados. No es fácil entender cómo se podría adelantar una política social efectiva sin una red de empresas de servicios públicos dispuestas a incurrir en pérdidas y fallas de eficiencia para resolver las necesidades y angustias de los estratos más necesitados. Lo cierto es que la propiedad de las empresas de servicios públicos no es algo que pueda resolverse en forma generalizada sino, por el contrario, exige un tratamiento caso por caso.

No basta, sin embargo, el esfuerzo directo del Estado. Generalmente, se requiere una intervención puntual y definida en los mercados. Tal es el caso del sector financiero que ha demostrado una total incapacidad para movilizar los

ahorros hacia la inversión y las actividades más productivas. El punto de partida es la conformación de un sistema de normas que dictamine la especialización del sector financiero a fin de que éste deje de ser mecanismo de especulación y se convierta en un canal de movilización de los recursos hacia las actividades productivas. Adicionalmente, es necesaria una institución gubernamental encaminada a orientar el crédito hacia los sectores más convenientes.

Otra área en donde se requiere una presencia también puntual y definida del Estado es en la política comercial y cambiaria. En la mayoría de los países de América Latina estamos viendo que la apertura comercial provoca una entrada masiva de importaciones y un deterioro de las exportaciones que no conducen a la modernización, ni a la inserción internacional. Como alternativa aparece una estructura que propicie la expansión paralela en las importaciones, las exportaciones, la inversión, la industria y la agricultura. No se trata de bloquear los mercados sino simplemente acudir a los mismos procedimientos que se aplican en los países desarrollados, en particular Europa y Japón. Lo que se plantea es una organización comercial y cambiaria orientada a limitar la liberación a los sectores que están en capacidad de competir internacionalmente y reciben un tratamiento simétrico en el resto del mundo y mantener un elevado tipo de cambio mediante el control de cambios y las políticas de ingresos. Por lo demás, es necesario propender por políticas industriales encaminadas a propiciar el surgimiento de actividades de punta con capacidad de absorber y difundir el cambio tecnológico y facilitar la expansión de la pequeña y la mediana industria, al igual que por una política agrícola que acelere la reforma agraria para garantizar un área mínima a todas las familias campesinas. En síntesis, se requiere un Estado que opere dentro de una concepción selectiva, estimulando la competencia en aquellos sectores que están preparados para soportarla, pero también un Estado que actúe con políticas industriales, cambiarias y comerciales para garantizar la protección y promoción de ciertas actividades que están en capacidad de incorporar el gasto en ciencia y tecnología y difundirlo en el resto de la economía.

A lo anterior habría que adicionar la coordinación y una intervención regional. La experiencia reciente de las aperturas ha demostrado de nuevo que la única compensación para los países con mercados reducidos es la integración. Los acuerdos entre los países para concederle prelación al comercio

dentro de ellos y la armonización de las políticas macroeconómicas constituyen uno de los pocos caminos para ampliar los mercados y sustentar el desarrollo de actividades con economías de escala, como es el caso de los sectores de complejidad tecnológica.

Tal vez el campo social es donde se han registrado los mayores fracasos. Todos los países han incumplido los compromisos de reducir la pobreza, experimentan un enorme desorden en el suministro de los beneficios sociales y la política social tiene un papel residual. La solución no puede ser distinta a la de una gran reforma dentro de un marco que asegure la coordinación de la política económica y la social, organice el mercado de los servicios y facilite la focalización del gasto hacia los grupos más desprotegidos de la sociedad. Tal vez el área que demanda los cambios más urgentes es el de la educación en donde se observa un deterioro acelerado. La acción abierta del Estado es indispensable tanto en la fijación de ambiciosas metas de cobertura y calidad como en la aplicación de avanzados sistemas de seguimiento y evaluación.

La formalización de estos propósitos no puede confiarse al voluntarismo oficial. Se plantea más bien, la necesidad de un sistema de concertación que facilite la acción simultánea de los gobiernos, los trabajadores y empresarios. Así, uno de los grandes desafíos de la nueva visión del Estado es la creación de instituciones y foros que permitan la acción concertada y coordinada de los principales estamentos sociales. Por último, sería saludable fortalecer la gobernalidad sin perder el sentido democrático. Es conveniente crear áreas de consenso entre los gobiernos, el congreso y los partidos políticos, al igual que ofrecer espacios para que los partidos de oposición estén en capacidad de fiscalizar las políticas económicas y los compromisos y presentar alternativas coherentes a la opinión pública.

Referencias

Corbo, Victorio y Schmidt-Hebbel, Klaus (1990), "Public policies and savings in Latin America". Documento mimeografiado.

Flórez, Carmen Elisa (1993), "Hogares comunitarios de bienestar familiar. ¿Quién se beneficia?". Documento mimeografiado.

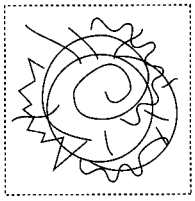
Ramírez, Manuel (1992), "El Ahorro en Colombia", en *Cambios estructurales y crecimiento. 20 años de*

experiencia colombiana. (Editor, Eduardo Sarmiento), Ediciones Uniandes, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

Sarmiento, Eduardo (1992a), *Cambios estructurales y crecimiento económico. 20 años de experiencia colombiana.* Ediciones Uniandes, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

_____ (1992b), "La política fiscal en Colombia", en *Cambios estructurales y crecimiento. 20 años de experiencia colombiana.* (Editor, Eduardo Sarmiento), Ediciones Uniandes, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

_____ (1993), *Fallas de mercado y motores de crecimiento económico.* Ediciones Uniandes, Educar Editores, Santafé de Bogotá.



Reforma y modernización del Estado en Centroamérica

Edelberto Torres-Rivas

Edelberto Torres-Rivas es Director de Programa, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

CONTENIDO

I. DIAGNOSTICO Y PROBLEMAS DE ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES
1. Los problemas seculares del Estado latinoamericano
2. Problemas y cambios en las modalidades del desarrollo internacional
II. LOS PROCESOS DE LA REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO
1. Identificación y descripción de las reformas
2. Algunas notas sobre la reforma del Estado y las políticas sociales en Centroamérica
3. Ajuste estructural y reforma del Estado
III. SIGNIFICADO DE LAS REFORMAS DEL ESTADO Y EL DESARROLLO
IV. ESTRATEGIAS DE REFORMA Y MODERNIZACION E ITINERARIO DE CAMBIOS

I. DIAGNOSTICO Y PROBLEMAS DE ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES

1. *Los problemas seculares del Estado Latinoamericano*

Las sociedades latinoamericanas se construyeron sobre la base parcial de instituciones del Estado Colonial, en una redefinición de un poder central, vuelto autoridad legítima, cuando desde mediados del siglo XIX se conformaron las economías primario-exportadoras. El Estado, llamado oligárquico más por el estilo de conducción política que por su naturaleza de clase, se fue formando por los efectos agregantes del crecimiento económico, la diferenciación social, y los resultados del desarrollo político. Fue un Estado que aplicó el "laissez-faire" sin límites, orientando su conformación como un Estado capaz de contribuir al aprovechamiento del mercado de las ventajas comparativas existentes -productos primarios disponibles, mano de obra abundante, obediente y barata, tierra fértil abundante y gratuita, inversiones protegidas. Construyó ferrocarriles y puertos, introdujo la luz eléctrica y el telégrafo y creó condiciones para la incorporación de la sociedad a las líneas del comercio mundial. Era éste, también, un Estado gendarme, que a la distancia, arbitraba con benevolencia en los conflictos políticos interoligárquicos, en tanto que actuaba de inmediato y con dureza con los del orden social. Fue éste un primer momento de racionalización del poder.

La crisis de los años treinta, que sacudió las sociedades latinoamericanas, produjo un pesimismo generalizado acerca de los mecanismos de mercado y favoreció los instrumentos político-institucionales del Estado. El Estado latinoamericano, con variantes temporales pero no substantivas según los países, salió comprometido en una nueva dimensión, sumando nuevas funciones para la protección y estímulo del mercado interior. [1] A partir de esa crisis se va conformando **una nueva matriz socio-económica y política,** en cuyo centro aparece un Estado dotado de responsabilidades sociales, y capaz de elaborar iniciativas políticas de carácter económico, políticas por encima del mercado, como mecanismo regulador al destacar su papel como fuente generadora de impulsos y orientaciones para el crecimiento económico.

De hecho, la nueva matriz implicó una reubicación de la economía en relación con la política, la sociedad y el Estado, es decir, en una perspectiva más integrada de la economía y la sociedad. Fue evidente, en **el Estado desarrollista** que se fue conformando, que la economía funciona con un trasfondo ideológico y es más maleable a los dictados de la política y a la voluntad del poder que a la lógica del mercado y de los precios. [2] El auge de la segunda posguerra en la economía necesitó de un poder político más abarcador y comprehensivo, con nuevos atributos y funciones para responder eficazmente a las nuevas expectativas del crecimiento y la política.

En una perspectiva económica, el Estado agregó a sus anteriores funciones de regulador económico con proyecciones casi siempre sectoriales y limitadas, funciones de productor y una acción más general e inclusiva de **planeamiento.** El Estado desarrollista creció en estructura institucional para asegurar la producción, pero sobre todo para manejar un conjunto de estímulos diversos para promover el crecimiento en áreas nuevas, especialmente la industria. La matriz social se diversificó con importantes sectores medios con gran propensión al consumo, y de trabajadores urbanos y otros sectores

[1] Por cierto, la crisis de la deuda externa, en ese momento, sólo preocupó a los acreedores y no afectó en nada a los deudores locales.

[2] Uno de los efectos que produce la constitución de esta matriz es que para controlar y promover el crecimiento económico en provecho del sector privado, nada resultaba políticamente más importante que el control del Estado. Véase, por ejemplo, J. Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina,* Buenos Aires, Paidós, 1967, p. 82 y ss.

populares organizados, cuya presencia en la escena política presionó hacia funciones **asistencialistas.** Fue éste, un segundo momento de racionalización del poder.

El Estado desarrollista, después de los años cincuenta gozó de mayor autonomía relativa que el Estado oligárquico, respecto de sus fuentes de poder social y político. Esta autonomía funcional se originaba en la diferenciación y heterogeneidad de intereses y demandas políticas de la sociedad, a la que el poder controlaba con evidentes rasgos democráticos. La coalición dominante y los sectores incorporados a la legitimidad vigente provenían de una sociedad muy diversificada. El populismo, criticado por diversos motivos, fue sin embargo, la primera gran experiencia de participación de masas en la vida política. En algunas sociedades de la región, las presiones populistas permitieron elevar los niveles de vida popular, pero al debilitar la inversión, establecieron los límites de este modelo de crecimiento.

Este modelo matricial, con el Estado jugando un papel estratégico, puede resumirse como un tránsito desde la dimensión de un capitalismo políticamente protegido a la de un capitalismo políticamente promovido, al asignarse al sector público iniciativas productivas. El papel reservado al sector público en los trabajos de la CEPAL, pero especialmente en los del Dr. Prebisch corresponden a una estrategia de desarrollo promovida, dirigida y estimulada por el Estado, en la modalidad de una planificación intencional, complementaria. Prebisch y los expertos de la CEPAL estaban convencidos que el crecimiento económico debía ser paralelo al desarrollo social, a través de una voluntad política expresada en el plan. "... Y para conseguirlo, (el crecimiento) **hay que obrar racional y deliberadamente** sobre las fuerzas del desarrollo, ya que éste no podrá ser el resultado del juego espontáneo de esas fuerzas ..." [3]

El desempeño concreto del Estado y del mercado en la reorientación del desarrollo depende en gran medida de las estructuras en las cuales se sustentan. "Así, el mercado podría cumplir algún papel en la orientación eficiente de la producción y del consumo, si se asentara en una estructura económica donde la riqueza y el ingreso estuvieran distribuidos de manera igualitaria. Del mismo modo, el aparato del Estado, para ser la expresión cabal de los intereses y demandas de la mayoría de la población, debe no sólo basarse en un sistema

---

[3] *El pensamiento de la CEPAL,* Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1969, p. 286.

político democrático sino democratizarse también a sí mismo." [4]

Nos encontramos, sin duda, manejando de manera simplista una inevitable paradoja. Los peores efectos sociales que experimenta América Latina hoy día, la pobreza, el desempleo, la desigual distribución de la riqueza, son resultado inmediato y directo de la manera como el crecimiento económico con un mercado libre, produjo. La disyuntiva no puede ser planteada en términos de mercado o Estado, porque ambos forman una dimensión unitaria de la sociedad y ni siquiera por razones analíticas conviene mantener por mucho tiempo tal separación. La lógica del crecimiento económico descansa básicamente en el dinamismo de las fuerzas productivas. En esa lógica societal la acción política puede ser un factor decisivo para robustecer tales fuerzas productivas. No existe una sola experiencia en el mundo capitalista donde en el mediano o largo plazo, la intervención estatal haya dejado de producir efectos favorables a la acumulación.

Sin embargo, nos encontramos con profundos cambios en las modalidades del desarrollo, frente a los cuales América Latina no puede desentenderse. Algunos de esos cambios los examinamos sumariamente a continuación. Sólo habría que referirse a la crisis del Estado desarrollista, en su última etapa, cuando adopta formas autoritarias para disciplinar las fuerzas del trabajo, reencauzar la distribución del ingreso y profundizar el crecimiento capitalista. En esta perspectiva, el surgimiento de modalidades de dictadura militar en casi todos los países de la región puede ser visto como un intento por modificar la matriz económico-social y política anterior, acentuando sus rasgos **autoritarios en lo político y liberales en lo económico.** Se trata de un tercer momento de racionalización del poder, que fracasa parcialmente.

La crisis del **Estado autoritario** en los años ochenta, coincide con la grave crisis económica internacional y señala los límites históricos para todo el modelo de crecimiento en el que lo político-estatal ocupó el papel planificador central. Los cambios hacia la **liberalización económica,** implícitos en la apertura de las economías latinoamericanas y la **liberalización política,** expresados en las diversas modalidades de tránsito hacia la democracia, constituyen el complejo escenario donde el Estado realiza hoy día su difícil ajuste modernizador.

---

[4] A. Gurrieri y P. Sáinz, ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? *Revista de la CEPAL,* Nº 20, p. 151.

2. *Problemas y cambios en las modalidades del desarrollo internacional*

La internacionalización de la economía forma parte de una tendencia natural del capital. Se trata, en consecuencia, de un movimiento de larga data, que se profundiza en los últimos años con el fin de la fragmentación de los mercados, especialmente del mercado socialista y la unificación mundial del mercado, pero, sobre todo, con el reforzamiento de poderosos conglomerados económicos en la producción y distribución, que acentúan esa unificación planetaria y por la emergencia de innovaciones tecnológicas que alteran profundamente las dimensiones tiempo/espacio con las que hasta hace poco se organizó la vida económica y cultural.

No se trata de un movimiento estrictamente económico y, por ello, **la globalización** en marcha, no sólo es un incremento de las relaciones productivas, tecnológicas, comerciales y financieras, sino el aparecimiento de nuevas modalidades de interdependencia cultural, política y existencial. Ya en 1991, el monto total del valor del intercambio comercial fue por vez primera inferior a la magnitud de los flujos financieros. La globalización también aparece en los movimientos internacionales de población, en la interdependencia del desastre ecológico, las enfermedades epidémicas, a cuya cabeza marcha el SIDA, y la producción, comercialización y consumo de las drogas, cada vez más una cadena patológica estrictamente mundial.

En su nivel aparente, lo económico aparece como un sistema de producción, distribución y consumo fundado **en leyes naturales,** objetivas. Al actuar así, esas leyes conducen a la armonía natural, por lo cual esa armonía funciona mejor si las autoridades políticas interfieren en menor medida.[5] La política es ajena a esas leyes objetivas y sólo es necesaria para la existencia organizada de la sociedad, proveyendo los servicios esenciales de orden, defensa y garantía de cumplimiento de los contratos.

En su nivel real, lo económico tiene una dimensión política inocultable. La globalización ocurre en el seno de un **sistema internacional de estados,** que es una estructura mundial de estados nacionales, de mercados locales, en el

---

[5] Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, New York, 1985, pp. 3-4.

seno de una dinámica de fuerza impuesta por Estados con mayor poder militar, económico y cultural. Se dice que es **un sistema** porque estados y mercados interactúan cada vez más y en sus relaciones, **con variados grados de asimetría,** transmiten y reciben flujos financieros, de bienes o servicios, envían y reciben influencias culturales, mantienen alianzas o conflictos militares, diplomáticos o económicos, se asocian, se espían, cooperan, se boicotean entre sí, etc., etc. A partir de la destrucción del Muro de Berlín, de manera simbólica se dice que una nueva época, liberal, abierta, empezó. [6]

Por eso, la globalización es un fenómeno simultáneo de integración económica y negociación política. Los factores políticos influyen en los sistemas económicos, así como en el diseño de políticas económicas. Las políticas nacionales reflejan la correlación de fuerzas en el interior de la sociedad. En las relaciones internacionales no existe un poder superior que las ordene o resuelva los conflictos. En ese vacío aparece la fuerza de algunos estados o grupos de naciones, como los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea. De ahí que la globalización tenga diversas dimensiones que tienen una extraordinaria importancia para América Latina.

En sus relaciones internacionales, esas tres economías son decisivas para la región. Su importancia se revela en datos como los siguientes. En el período 1987-90, el PIB de los siete países más industrializados del mundo alcanzó el 65.7%, con Estados Unidos con el 27.1%, Japón el 15.3% y Alemania el 6.6%. El grupo de 23 países que forman la OECD alcanzaron una producción del 76.2% del total mundial, mientras que el resto, unos 140 países producían menos del 25%. De las exportaciones mundiales, el grupo de los siete exportó el 54.8%, la OECD, el 73.9%, de los cuales Estados Unidos tuvo el 13.4%, Japón el 9.3% y la CE el 39.8% en cuyo interior Alemania tuvo 10.1%. América Latina, produjo en esos años el 5.7% mundial y exportó en su conjunto el 3.5%, cifras que indican una declinante posición en relación a la importancia regional hace 25 años. [7]

La magnitud de esas cifras de los países desarrollados y en desarrollo, revelan la creciente concentración de la producción y el comercio que opera hoy

---

[6] En mayo de 1992, M. Gorbachov declaró concluida *la guerra fría,* en un discurso en el Centro Histórico de Fulton, Missouri. En ese mismo lugar, el 5 de marzo de 1946, W. Churchill la había iniciado, acuñando el término de la *cortina de hierro,* para señalar los límites y el enfrentamiento entre Este y Oeste.

[7] FMI, *Perspectivas de la economía mundial,* Informe anual, Washington, octubre 1991, pp. 80-88.

día. Por detrás de tales guarismos se encuentra un esfuerzo aún mayor por la innovación tecnológica. La ciencia y el saber superior están hoy día más que nunca estrechamente vinculados. La globalización consiste en un grado creciente de interdependencia, donde es mayor la que se produce entre empresas e intereses económicos **que entre estados** y en donde los agentes económicos magnifican su presencia, con una capacidad de influir sobre los otros actores o en eventos en cualquier parte del planeta. Kinichi Ohmae ha definido el sistema internacional como una economía (fatalmente) entrelazada [8] y según J.E. Spero, la interdependencia parece haber progresado más rápidamente que los medios para manejarla, planteándose la duda si existen instrumentos adecuados para la administración de las relaciones internacionales. [9]

En esta perspectiva, la nueva integración al mercado mundial, operacionalmente hablando, es la redefinición de las relaciones asimétricas de América Latina con aquellas economías en su múltiple condición dependiente. En efecto, la nueva interdependencia tiende a generar importantes problemas no sólo económicos sino políticos, en la administración de los asuntos nacionales donde es decisivo el Estado. Por ejemplo, el mercado mismo empuja a una transmisión internacional de las desigualdades existentes, entre países y en el interior de los mismos. Los mecanismos son bien conocidos, pero ahora operan con renovada y perversa eficacia. Ya no son sólo el capital y el trabajo calificado los que buscan el mercado más desarrollado y dinámico a costa del subdesarrollo, que en los años cincuenta el Estado intentó modificar, ofreciendo ventajas políticamente condicionadas. Ahora, cuando el motor lo constituye el factor tecnológico y éste sólo puede producirse en pocas sociedades altamente calificadas, el capital y otros recursos internacionales se concentran aún más y refuerzan las diversas formas de desigualdad (nacional e internacional) en la distribución del ingreso.

En un escenario de esta naturaleza, definido por poderosas fuerzas internacionales de mercado, sólo puede operar para intentar los ajustes necesarios en la periferia, un Estado competente, moderno y ágil, capaz de imprimir

---

[8] K. Ohmae, *El mundo sin fronteras: poder y estrategia en la economía entrelazada*, McGraw-Hill, Madrid, 1991, p. 3.

[9] J. E. Spero, *op. cit.*, p. 19.

a su propio mercado reformas en su régimen de comercio, en la coordinación y promoción del comercio exterior, en la diversificación sostenida de la producción y las exportaciones. Un Estado con cierto poder de negociación para (que junto a otros estados pueda) obtener por ejemplo la reducción de las tarifas y de obstáculos que imponen hoy día los países desarrollados. Un Estado local que intente luchar contra la discriminación contra los productos nacionales donde tienen ventajas comparativas, y obtener para ellos accesos preferenciales, buscar formas más razonables para el pago de la deuda, aprovechar mejor la ayuda externa, etc. Ahora más que en el pasado la creación de un clima internacional favorable para la periferia no depende solamente de las políticas de las sociedades en desarrollo. Para decirlo rápidamente, **depende de lo que haga la OECD.**

El Estado en América Latina se encuentra cohibido por una operación de pinzas externas e internas. En un extremo, factores de carácter supranacional -la globalización en marcha- y en el otro, por factores internos, la obsolescencia de la matriz estatal-desarrollista, reforzándose ambas pero teniendo la primera una vigorosa iniciativa. En efecto, la integración al mercado mundial hoy día requiere mayores modalidades de apertura de los mercados nacionales, lo cual paralelamente debilita el poder del Estado nacional: a) frente a las grandes corporaciones, una de cuyas subsidiarias talvez es con la que le toca lidiar; b) con el personal internacional o de expertos (consultorías) calificados de alta movilidad ocupacional y, c) con los inversionistas extranjeros, representantes del capital financiero internacional. A ninguno de estos actores puede el Estado imponer (como antes) su autoridad, no tanto porque ésta no exista sino porque la naturaleza de la jurisdicción nacional ha cambiado.

Los hechos mismos empiezan a erosionar los conceptos tradicionales de soberanía e independencia, que se relativizan y pierden importancia fáctica en la elaboración autónoma de políticas nacionales o en el viejo control de las autoridades centrales sobre los procesos económicos. **Se está sólo en el comienzo de una tendencia de largo plazo** en el que los vínculos productivos externos adquieren cada vez más autonomía. La Banca Central nada tiene que hacer con la oferta monetaria o la determinación de las tasas de interés frente a la internacionalización de los mercados monetarios o financieros. La movilidad de la inversión o la transferencia de ganancias escapa al control político, por la habilidad de las grandes firmas para quedarse

donde más les conviene. [10] Por lo demás, el capital siempre se fue cuando quiso, legal e ilegalmente, a veces con los simples mecanismos de la sobrefacturación de las importaciones y la subfacturación de las exportaciones, que sirve además para evadir el pago de impuestos.

Pero el mejor ejemplo es la incapacidad del Estado para controlar la producción, el comercio y el consumo de drogas, que crece y alcanza en su valor monetario, mayor importancia que el comercio del petróleo y sólo un segundo lugar después del tráfico de armamentos. [11] El mercado de drogas corresponde **al sueño tardoliberal de producción y comercio libre sin Estado.**

II. LOS PROCESOS DE LA REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

1. *Identificación y descripción de las reformas*

Las razones para la reforma del Estado son varias. En Centroamérica probablemente son más porque su modernización obedece no sólo a las necesidades de cambio que ya ocurren en toda la forma estatal del planeta, reacción generalizada y provocada por los cambios políticos y económicos internacionales. Pero las causas internas en nuestro caso, su deterioro interno, son aún más graves. Para fines operacionales, hay que preguntarse **¿qué es lo que no funciona bien en el Estado,** para cambiarlo? Ningún gobierno en la región se ha planteado seriamente una respuesta.

Se ha simplificado tanto la propuesta, que la reforma pareciera obedecer a orientaciones incluidas en los Programas de Ajuste Estructural (PAC). Las organizaciones financieras internacionales, el Banco Mundial, el Banco Interamericano y el Fondo Monetario, **aconsejan** políticas de estabilidad frente a la

---

[10] Tal vez es una exageración pero por ejemplo, Australia frente al mercado mundial tiene menos control sobre su economía que Arkansas frente a la de Estados Unidos. Griffin & Rahman Khan afirman que los mercados internacionales han erosionado la soberanía política. Cf: Keith Griffin and Azizur Rahman Khan, "Globalization and the Developing World: an Essay on the International Dimensions of Development in the Post-Cold War Eral", Human Development Report Office, *Occasional Papers*, No. 2, UNDP, N.Y. 1992, p. 42.

[11] Griffin & Khan, *op. cit.*

crisis a manera de un recetario de medidas que el Estado compulsivamente debe aplicar. Es difícil encontrar alternativas a tales propuestas. No son ellas las que puedan ser criticadas, sino la manera como estos estados, debilitados por la crisis y desarmados técnicamente, han venido reaccionando.

Para poder responder a la pregunta sobre qué es lo que funciona mal en el Estado quisiéramos proponer una operacionalización **preliminar** de su estructura interna, y luego examinar las funciones que las mismas realizan, para luego precisar disfuncionalidades o carencias. El Estado en Centroamérica, salvo en Costa Rica, ha sido históricamente un Estado regulador, mínimo, hipertrofiado en su dimensión coactiva, disminuido en su capacidad extractiva. Su estructura incluye: a) una burocracia que administra los asuntos del gobierno según normas institucionales. El Estado es una red de funcionarios de diverso nivel de competencia, que es siempre competencia pública; b) un conjunto de instituciones definidas como aparato o sector público, que realizan funciones para **toda la sociedad:** son las políticas públicas, los servicios públicos, donde el mantenimiento del orden y la cohesión social son importantes; c) un sistema legal, provisto de mecanismos especializados para crear y ejecutar las leyes, normatividad de carácter nacional y universal, con soberanía y jurisdicción, que define la igualdad de todos y la soberanía popular.

Hay cuatro niveles en la estructura del Estado, que tienen que considerarse al identificar las reformas en camino, así como cuatro funciones principales, sometidas al impacto de la racionalización de las reformas en curso. Esos niveles son: a) el gobierno central formado por el Poder Ejecutivo (Presidencia y Ministerios), Legislativo y Judicial; b) las empresas estatales que tienen una existencia propia en el ámbito del mercado; c) los organismos descentralizados que en el período desarrollista se crearon para complementar la gestión central y d) el poder municipal, a ratos autónomo, por momentos dependiente, tal como ocurre en la mejor tradición hispana, de donde proviene.

Las funciones a las que se alude líneas arriba y que esos niveles estatales desempeñan, respectivamente, son: el diseño y monitoreo de (iniciativas) políticas públicas destinadas básicamente a proteger/promover los procesos de producción y distribución (acumulación) por intermedio del mercado; la producción de bienes y servicios que tienen cualidades mercantiles; atención y desarrollo de servicios públicos básicos y complementarios y la atención a los mecanismos de legitimación democrática. La racionalización compromete

todos los niveles mencionados, para alcanzar: ahorro de recursos financieros y humanos, mejora en la calidad en la atención al público, ajuste a las nuevas necesidades del desarrollo, capacidad de innovación y respuesta múltiple.

Es evidente que, de nuevo con la excepción de Costa Rica, el Estado centroamericano no cumple con las dos funciones claves del Estado capitalista (tampoco con otras, que adelante se indican) y que son, por un lado, dotarse de una forma institucional según las reglas del gobierno democrático y representativo y por el otro, asegurar el bienestar de la población estimulando y regulando los procesos de producción y distribución económica que se operan en el mercado. Justamente, las experiencias dispares de Guatemala y Costa Rica, son ejemplos de comportamiento contrarios del Estado y el mercado, que cuando funcionan adecuadamente, dan respuesta a esas funciones básicas que el Estado requiere:

- Desde el punto de vista **formal,** el Estado como condición político democrática, debe asegurar que cualquier partido pueda lograr control sobre el poder estatal, si logra el respaldo electoral suficiente en elecciones competitivas.

- Desde el punto de vista **material,** el Estado debe ser competente para promover las mejores formas de producción y acumulación de capital, garantizando el orden legítimo de la reproducción social de la sociedad. Se produce así un movimiento recíproco modernizador, pues entonces el Estado recibe votos e impuestos, lo que a su vez le permite garantizar la democracia y el crecimiento. Nada de esto se realiza en Guatemala.

Los gobiernos autoritarios han sido una negación de la función de legitimación democrática que el Estado requiere. A su vez, han sido incompetentes para garantizar la producción/reproducción de la sociedad, a través de la promoción y regulación de la acumulación y el crecimiento económico. En un nivel aún más empírico, los poderes Legislativo y Judicial aún no funcionan de manera independiente. Con el advenimiento de la democracia electoral, de la que se habla adelante, contrasta la ausencia de un sistema de partidos políticos, estables y competentes, lo que a su vez se refleja en la calidad de la acción parlamentaria, llena de fraccionamiento y politiquería, matizada de prebendas y corrupción. Y aún peor, el organismo judicial, disminuido en su función de aplicar la ley, protegiendo de hecho enormes experiencias de impunidad frente al crimen.

La garantía del orden público y la integración social, funciones derivadas de las anteriores, tampoco se cumplen en Guatemala de manera adecuada a las necesidades de una sociedad que creció. La violencia política y la criminalidad son flagrantes evidencias del desorden interno. Los grados de exclusión social que padece la población indígena, son aún más graves síntomas de la incapacidad para promover las diversas modalidades de integración social que la sociedad moderna requiere.

En resumen, si el Estado (el ejemplo es Guatemala, pero otros países de Centroamérica están en similar situación) tiene que reformarse **no sólo tiene que hacerlo por las buenas razones de los PAC, sino por las aún más apremiantes razones de su déficit histórico.**

Es importante tener una visión histórica del desarrollo, para que las soluciones a la reforma del Estado no se limiten a retoques de carácter instrumental, quedándose así como a menudo sucede, en la confusión reiterada de reformar el gobierno y no modernizar el Estado. Por ello, esto último debería ser considerado como el resultado de **la confluencia de varias circunstancias de diversa significación:**

a) En primer lugar, la modernización del Estado forma parte de la modernización de la sociedad en esta etapa de rápidos cambios civilizatorios. Es el ajuste necesario en la búsqueda de una racionalidad social.

b) En segundo lugar, su reforma es la condición *sine qua non* para asegurar nuevos y superiores niveles de desarrollo, apoyados en el sector privado de la economía, y que requiere cualidades nuevas de inserción en el mercado mundial.

c) En tercer lugar, es la respuesta frente a la crisis económica que América Latina experimentó como resultado del desorden económico internacional, los problemas de la deuda y el fin del modelo desarrollista.

d) En cuarto lugar, la reforma del Estado es necesaria porque en numerosos países funciona como un sector público deficiente, con instituciones obsoletas, con exceso de burocracia descalificada, prestando un mal servicio público, etc.

e) Finalmente, la reforma del Estado en América Latina está directamente asociada a los procesos de democratización política y social, que implican cambios en la naturaleza del Estado y en sus relaciones con una sociedad que tiende a ser más participativa.

Lo anterior revela tanto la magnitud de las causas que justifican un planteo global y dinámico para modernizar el Estado, como diversos problemas analíticos que pueden resumirse así:

i) Lo primero, es señalar justamente que con la expansión de la diversidad, de lo nuevo imprevisible, de la sustitución sin tregua de viejas certidumbres, la modernización es una tarea compleja, y no de corto plazo;

ii) Luego, que no se tienen todos los instrumentos necesarios para planificar la reforma si se juzga, por ejemplo, en las insuficiencias de la información estadística o las insuficiencias de los esquemas teóricos para proceder;

iii) En tercer lugar, aún involuntariamente aparecen tendencias a la ideologización de las medidas y los debates, situados como estamos, en un clima calificado por la ofensiva conservadora del pensamiento tardoliberal, que como caricatura, plantean la antítesis mercado-Estado, y éste, sofocando la libertad del individuo, en suma, el mercado como un **deux ex machina;**

iv) Finalmente, la necesidad de encontrar respuestas inéditas, originales, que no olviden ni los problemas comunes de la sociedad latinoamericana, ni las especificidades históricas y los diversos antecedentes nacionales. La estrategia reformista se vuelve relativa, en consecuencia, ante **la fuerza cortoplacista de la coyuntura o frente a las exigencias fortuitas de los intereses particulares.**

2. *Algunas notas sobre la reforma del Estado y las políticas sociales en Centroamérica*

La reforma del Estado, ha sido planteada en Centroamérica como parte de un proyecto de estabilidad y ajuste de la economía, a fin de resolver de manera urgente los desequilibrios macroeconómicos claves. En consecuencia, **la reforma del Estado** por su ubicación en la política general ha tenido tres características: de inspiración externa, de contenido parcial y de carácter superficial. Como ha sido mencionado en otra parte de este trabajo, es necesario saber qué es lo que debe reformarse pero en la perspectiva de un proceso de modernización más general, del cual el Estado forma parte.

Esta referencia es útil para distinguir el carácter del reformismo iniciado con la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural, que se han ejecutado casi de manera uniforme en todos los países de la región, siendo sus efectos similares en lo relativo a la apertura del comercio exterior, la desregulación o liberalización de los controles, y la descentralización, pero distinta en lo que se refiere a la privatización prevista. De hecho, no puede haber privatización de actividades productivas donde el Estado no las realizaba, a condición de no incluir en esa denominación los servicios públicos básicos.

Costa Rica:

La transformación de las funciones estatales en Costa Rica es un componente de un proyecto mayor, encaminado a dotar de un nuevo proyecto de desarrollo al país. Las propuestas abarcan la liberalización de los mercados, la apertura completa hacia el comercio exterior y la reforma del Estado.

La liberalización consiste en convertir la casi totalidad de los procesos productivos, de bienes y servicios, a condiciones de mercado, es decir, que la producción de bienes tanto públicos como privados sean determinados por las condiciones más libres posibles de oferta y demanda, en el que el sector empresarial sea el principal generador de las mercancías necesarias para atender las necesidades nacionales. En este sentido la liberalización abarca, tanto la prestación de servicios públicos por medio de empresas estatales **que cobren los servicios a costos de producción más una ganancia,** que permita realizar reinversiones productivas, como la venta u otras formas de traspaso de empresas públicas al sector privado, incluyendo subsidios para que atiendan segmentos del mercado.

Se han promovido reformas al sistema bancario nacional encaminadas a que las tasas de interés se fijen en condiciones de mercado y se conviertan en positivas, reducción de las tasas preferenciales a determinados sectores productivos. La reforma al sistema financiero nacional persigue que las tasas de interés reflejen la escasez del capital, de tal manera de asignar el crédito por su rentabilidad, reducción de la cartera en mora y agilizar la participación de capitales de riesgo en la economía. La reforma a la ley de la moneda de 1986, permitió el acceso a mecanismos de redescuento del Banco Central, a fondos externos y préstamos interbancarios, a la banca privada.

La apertura del comercio exterior implica dos vías paralelas: por un lado,

un intenso proceso de negociación internacional, que permita al país la firma de tratados comerciales, tanto multilaterales como bilaterales, para que el sector privado tenga acceso en mejores condiciones y/o a un número mayor de mercados. En esta dirección, Costa Rica ha realizado intensos procesos de negociación y aprendizaje desde el planteamiento de la **Caribbean Basin Initiative,** hasta los procesos de apertura comercial impulsados, tanto por la Comunidad Europea, México, Estados Unidos, como los procesos regionales de integración. Pero siempre con la finalidad del acceso y acuerdos comerciales con Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea.

Costa Rica tiene una visión de varios niveles en sus relaciones económicas internacionales: con Centroamérica, por medio del protocolo de la integración y los procesos integracionistas; a nivel bilateral con los países vecinos más grandes de la región, México, Venezuela y Colombia; contactos cercanos con países líderes de la apertura como Chile; y en forma más amplia acercamiento a las propuestas de Estados Unidos, Canadá, Japón y la Comunidad Europea.

Los mecanismos consisten en reducir controles y obstáculos a la inversión externa, promover la reducción arancelaria y crear un clima de estabilidad cambiaria.

Mediante la Ley 6998, que entró en vigencia en 1986, se inició el proceso de convertir todos los aranceles específicos a un único arancel *ad valorem.* Sustituir el NAUCA I por la nomenclatura aduanera del NAUCA II; eliminar las exoneraciones basadas en el acuerdo centroamericano; ajustar el techo y el piso de los aranceles para eliminar la dispersión de los mismos. En cuanto al tipo de cambio, estabilizar sus devaluaciones por medio de cambios periódicos en función del diferencial de inflación interna y externa.

La reforma del Estado, está orientada a reorganizar las funciones públicas, con el fin de que el Gobierno se concentre en aquellas funciones que tiendan a reproducir en forma eficiente el aparato productivo, que mantengan la cohesión social y presten servicios a los sectores marginales de la sociedad.

La medida más publicitada pero menos importante es la reducción de la burocracia, iniciada con el congelamiento de plazas existentes durante los años 1984 y 1986, eliminación de plazas vacantes y jubilación de funcionarios públicos de más de 65 años e incentivos para renunciar, conocida como movilidad laboral. El Gobierno de Calderón acaba de anunciar que fueron eliminados 9.629 cargos pero creados otros, por lo que la reducción fue de algo

más de 6.000 cargos, con un costo de 35 a 50 millones de dólares.

Donde más resultados se han obtenido es en la privatización de un complejo agro industrial creado en el período de Oduber (1972-76) y otras empresas, ya que el Estado costarricense había creado una estructura productiva importante. La más importante de ellas es CODESA, y el programa consistió en la venta de acciones de las empresas, ventas de activos y disolución de las empresas menos eficientes, traslado de la deuda hacia el Estado y cancelación de la misma con bonos del Ministerio de Hacienda, venta a través del fideicomiso de FINTRA [12] que compra las acciones puestas a la venta y ayuda a la administración temporal de las empresas.

CODESA, Corporación Costarricense de Desarrollo S.A., fue creada por ley el 16 de noviembre de 1972. En 1984 la Corporación utilizó un 18% del crédito interno nacional, correspondiente al 50% del crédito total del sector público, para el impulso de sus actividades. No obstante la crisis de la Corporación forzó la Ley de equilibrio financiero del sector público, en 1984, que autorizó la venta de empresas subsidiarias y afiliadas a CODESA al sector privado.

Una de las razones para el programa de privatización fue contribuir al ajuste fiscal mediante la reducción de las pérdidas de CODESA y del pago de su deuda con el Banco Central. A solicitud del gobierno de Costa Rica, en 1985, y con apoyo financiero de la AID se creó FINTRA con el objetivo de colaborar financiera y técnicamente en el proceso de privatización. [13] CODESA canceló hasta 1990 la suma de 8 048 millones de colones de su deuda con el Banco Central y redujo su personal de 300 empleados a 20. Con la autorización para la venta de la totalidad de acciones de FERTICA y CEMPASA en febrero de 1993, CODESA prácticamente concluyó su existencia en la economía nacional, dejando una deuda con el Banco Central de más de 16 mil millones de colones, que con la venta de sus acciones se espera reducir a 4 mil 800 millones.

En sus últimos trece años de operación, la Corporación acumuló pérdidas por 2 mil 700 millones de colones, así como la existencia de empresas

---

[12] Fiduciaria de inversiones transitorias (FINTRA), mecanismo financiero y administrativo encargado del traspaso al sector privado y disolución del aparato productivo estatal. El fideicomiso se conformó con la donación de 140 millones de dólares de la AID.

[13] Dennis Meléndez y Mauricio Meza - *CODESA: Origen y consecuencias, 1972-1993*, FINTRA, San José, 1993.

paralizadas que no operaban y sólo generaban costos de mantenimiento. El número de personas empleadas por las subsidiarias de CODESA era de 3 469 en 1984.

La privatización en este país fue temprana, con el plan de los 100 días del gobierno Monge, contenido en la carta de intenciones para formalizar un acuerdo con el FMI y el Banco Mundial de 1982, donde se ofrece eliminar el financiamiento del Banco Central a la Corporación y sanear las finanzas públicas. [14] En esa carta se ofrece también restringir la participación del Estado como empresario, siendo el origen de los programas de privatización de la economía nacional. En la misma dirección, se aprobó la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, No. 6955, 1984, que autorizó a CODESA a vender sus subsidiarias y afiliadas a través de licitación pública, aunque con la salvedad de que la venta puede ser solamente del 40% de las acciones. Una de las conclusiones más dramáticas del informe de CODESA afirma:

> "La diversidad de atribuciones y objetivos que la ley constitutiva de CODESA le concede, unida al desastre financiero y económico que significó la experiencia del Estado empresario, llevan a concluir que lo más recomendable para el país es, además de liquidar todas sus subsidiarias, derogar la ley constitutiva de la Corporación, cerrando así la posibilidad de que el Estado costarricense utilice su estructura jurídica para introducirse en nuevas aventuras, altamente costosas y riesgosas para el país, sin la previa aprobación por parte de la Asamblea Legislativa." [15]

En el sector financiero, CODESA vendió al sector privado el puesto de bolsa más grande del país en 1994: en comercio se liquidaron 3 empresas; se privatizó una y se traspasaron dos empresas al sector público; en servicios se liquidaron 5 y se traspasó 1; en total entre 1988 y 1991 se liquidaron 21 empresas, se vendieron al sector privado 9 y se traspasaron al sector público 5 y estaban en proceso de venta 2. Entre las más grandes están ALUNASA (Aluminios Nacionales) que se inició como proyecto en 1976, en lugar de la transnacional y que empezó operaciones en 1982. Hasta 1985, las pérdidas

---

[14] Meléndez y Meza, *op. cit.*, pp. 66-67.

[15] *Op. cit.*, p. 68.

acumuladas por la empresa eran de 1 158 millones de colones. FINTRA adquirió ALUNASA por 2 619 millones de colones, en 1986 y se vendió en octubre de 1987 a empresarios nacionales por 390 millones de colones. Otra fue la Central Azucarera del Tempisque, CATSA, que se funda en 1975; la empresa se vendió en paquetes de acciones entre 1988 y 1991; Algodones de Costa Rica, ALCORSA, creada en mayo de 1977, sus activos se han venido rematando entre 1989 y 1992; Atunes de Costa Rica, se vendió en 90 millones de colones, con pérdida de 12 millones por parte del Estado. En la actualidad están en proceso de venta Cementos del Pacífico, CEMPASA, y Fertilizantes de Centroamérica, FERTICA.

Guatemala:

En el caso guatemalteco, la reforma del Estado tiene características de ser sólo un programa de gobierno que queda superado con las medidas tomadas por las políticas de estabilidad y ajuste. Se declara por ejemplo que "... La modernización es una tarea básica si queremos consolidar la democracia y el estado de derecho, combatir efectivamente la pobreza y adaptar nuestra estructura productiva a los requerimientos de un desarrollo sostenible y equitativo. Recuperar la credibilidad de las instituciones del gobierno ... lograr la participación del sector privado en la realización de proyectos, ya sea por medio de la contratación directa o de una mayor participación de la comunidad y de organismos no gubernamentales ...". [16] Al Estado se le asigna un papel subsidiario, y no complementario. No tomando en cuenta que la problemática de credibilidad, en el caso de Guatemala, está relacionada directamente con el fenómeno de la ingobernabilidad, creada por la crisis política tan prolongada y la violencia.

La reforma, en su forma hipotética, tiene una falta fundamental, en ningún momento indica cómo se ha de financiar esta "reforma institucional". Se dice, por ejemplo que "... La puesta en marcha de las reformas institucionales requeridas es un requisito para aumentar las asignaciones presupuestarias a los sectores prioritarios, ya que incrementar la dotación de recursos a

---

[16] PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA - *Plan de gobierno: 1994-1995. Agenda de trabajo*, Guatemala, septiembre de 1993. Sin pie de imprenta, p. 59.

las instituciones, manteniendo el *status quo*, puede agravar las ineficiencias existentes ...". [17]

Con base en esta coordinación de política económica, en Guatemala se establecen las cuatro áreas prioritarias de orientación económica: [18]

a) **Consolidación de la estabilidad macroeconómica.** Especialmente, se busca relacionar las políticas fiscales, monetarias y cambiarias, para reducir la inflación y mantener un tipo de cambio estable. La política monetaria está orientada a reducir las pérdidas operativas del Banco de Guatemala (Banco Central), promoviendo su autonomía del sector político. La política fiscal persigue el saneamiento de las finanzas públicas, limitando el déficit fiscal a la disponibilidad de financiamiento externo. La tendencia es elevar la carga tributaria a un 12% del PIB para 1996, el combate y sanción de la evasión tributaria, el impulso de auditorías financieras, reformas administrativas en el Ministerio de Finanzas y la concesión de los servicios aduanales. La política cambiaria se concentra en buscar un tipo de cambio real estable.

En cuanto a servicios públicos, la política se orienta a cobrar tarifas que reflejen los costos de producción, fomentando la creación de recursos en las empresas públicas que les permitan reinvertir en sus operaciones.

b) **Fomento de la inversión privada.** La inversión privada, tanto nacional como extranjera es definida como el motor del crecimiento. En esencia, manteniendo un clima estable de política económica, buscando la estabilidad social y eliminando barreras de entrada a los mercados, promoviendo la reforma del sistema financiero. Se mejorará la legislación de protección de las inversiones. El Estado jugará el papel de promotor de la infraestructura básica como instrumento de modernización del aparato productivo.

c) **Modernización del sistema financiero nacional.** Revisando las políticas de ahorro e inversión, reduciendo los márgenes de intermediación financiera y promoviendo el acceso al financiamiento de pequeños y medianos productores.

d) **Inserción en la economía mundial.** Se plantea culminar el "programa de racionalización" arancelaria, con un rango entre 5% y 20% para productos

---

[17] *Op. cit.*, p. 59.

[18] PRESIDENCIA, *op. cit.*, p. 31.

no sujetos a los acuerdos regionales. Se define a la integración centroamericana en función de que "se ha convertido en un vehículo de acceso a la cooperación internacional, especialmente la multilateral". [19]

Finalmente, basado en el principio de subsidiariedad, el gobierno guatemalteco se plantea, en primer lugar, desarrollar la **reforma institucional-administrativa,** que persigue "una adecuada articulación entre las funciones del Estado y la sociedad". Para ello se propone la sectorialización, es decir, la focalización de objetivos y funciones de las entidades públicas, sin una idea global de desarrollo.

En segundo lugar, **la descentralización administrativa.** "La reorganización institucional de la administración pública y su efectiva descentralización constituyen el elemento central de la estrategia orientada a fortalecer el papel subsidiario del Estado y mejorar su capacidad gerencial, **especialmente** para capacitarlo en el combate efectivo de la pobreza y en el apoyo a los sectores productivos en el proceso de modernización". [20] La Constitución de 1985 establece que el 8% del presupuesto debe entregarse a las municipalidades del país; es este un instrumento todavía insuficientemente utilizado para lograr no sólo la descentralización de funciones sino **descentralización del poder.** También se planea un regreso a los Consejos Regionales de Desarrollo.

En tercer lugar, **planificación, control y seguimiento de proyectos.** "La estrategia económica del gobierno apunta al fortalecimiento de los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos, con el fin de elevar la productividad, la competitividad y la equidad de nuestra economía". [21] El Gobierno busca realizar este loable objetivo conformando el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

Y en cuarto lugar, **administración de la cooperación internacional.** "La cooperación internacional, factor determinante en la estructuración y desarrollo de las relaciones internacionales", necesitando mejorar el manejo de fondos y eliminar deficiencias en su uso. En este aspecto hay una firme presión de los organismos financieros internacionales, que exigen un control riguroso y una aplicación eficiente de los recursos, a fin de mejorar la capacidad de **governance** local.

---

[19] PRESIDENCIA, *op. cit.*, p. 52.

[20] *Op. cit.*, p. 62.

[21] *Op. cit.*, p. 66.

3. *Ajuste estructural y reforma del Estado*

El inicio de los años noventa coincidió con la pacificación de Centroamérica. Se continuaron realizando elecciones en todos los países y se uniformó el tema conservador: Callejas en Honduras, Chamorro en Nicaragua, Endara en Panamá, Cristiani en El Salvador, Serrano Elías en Guatemala y Calderón Fournier en Costa Rica. Sus programas de gobierno coincidieron en el impulso de programas de ajuste estructural que incluían la desregulación de las economías, la desgravación arancelaria y la apertura del mercado al flujo de capitales y bienes internacionales, las cuales tenían como prerrequisito impulsar una profunda reforma del Estado.

El país que más había avanzado al respecto había sido Costa Rica, que desde 1984 había iniciado la aplicación de dichos programas. No obstante, la administración calderonista propugnaba por una radicalización de las medidas, ya que consideraba que éstos, durante los gobiernos anteriores, no habían garantizado un verdadero ajuste. Las demás, si bien habían aplicado programas de estabilización económica en los ochenta, habían carecido de la consistencia y coherencia necesaria como consecuencia de los imperativos políticos establecidos por la guerra.

a) La Reforma del Estado y la privatización

Todos los gobiernos de la región definieron como actividad prioritaria la Reforma del Estado y en virtud de ello impulsaron, entre 1991 y 1992, Programas de Modernización o Redimensionamiento de la Administración Pública.

Estos Programas son bastante similares y casi se redujeron a impulsar la privatización de entidades públicas, simplificar y mejorar los trámites administrativos del Estado, mejorar la capacidad gerencial de las instituciones gubernamentales y reducir el empleo público. En su mayoría se formularon gracias al apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Resulta interesante destacar que en todos ellos fomentaron instancias de concertación que involucraron a diferentes actores políticos y sociales. En algunos casos, como Honduras, estas comisiones son bastante amplias en la medida que integran a universidades, dirigentes sindicales y asociaciones

gremiales, mientras que en otros, como en Costa Rica, con la Comisión de Reforma del Estado, se planteó de manera más restringida, pues únicamente fueron incluidos los representantes de los dos partidos políticos mayoritarios.

El Salvador	*Honduras*	*Costa Rica*	*Panamá*
Programa de Modernización del Estado	**Programa de Modernización del Estado**	**Programa de Reforma del Estado**	**Programa de Desarrollo de la Gestión Pública**

En Honduras el Programa de Modernización del Estado promovió un amplio plan de privatización amparado en la Ley de Modernización del Estado, decretada en 1991, que facilitó la liquidación de la mayoría de las 38 empresas estatales, relacionadas con hotelería, mueblería, agroindustriales, metalmecánica, cementeras, transportes, constructoras e ingenios, bienes raíces, que conformaban la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), creada en 1974. Hasta 1993 se habían vendido 35, entre ellas, la Azucarera Cantarranas, el Instituto Hondureño de Mercado Agrícola y Suplidora Nacional de Productos Básicos. Asimismo, se aprobó el proyecto para cancelar definitivamente la Corporación Hondureña del Banano la cual, sin embargo, hasta el momento no ha podido traspasarse a la empresa privada.

En Costa Rica se completó la privatización de las empresas de la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA), la mayoría de las cuales ya habían sido vendidas en los dos gobiernos anteriores, mediante la liquidación de la empresa de fertilizantes FERTICA y de cemento CEMPASA. También se formuló el proyecto de ley de democratización del sector público, dirigido a promover la privatización, sobre todo del Instituto Nacional de Seguros (INS) y de la empresa Refinadora Nacional de Petróleo (RECOPE), así como de ciertos servicios y partes no estratégicas del proceso de trabajo en las instituciones públicas. Esta ley, sin embargo, no ha podido ser aprobada por la Asamblea Legislativa, a raíz de la oposición que presentó el Partido de Liberación Nacional. La aprobación de esta ley formaba parte del tercer programa de ajuste estructural presentado por la Administración Calderón Fournier.

En El Salvador, se formuló un plan de desarrollo económico y social cuyas medidas en el campo de la privatización y modernización del sector público, dieron lugar a la aprobación de la Ley de creación de la Comisión

Nacional de Privatización y de las disposiciones legales operativas para su funcionamiento. Consecuentemente, se eliminó el monopolio del comercio exterior del Instituto Nacional del Café (INCAFE) y del Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR); se privatizó el Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC), el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) y el Instituto de Vivienda Urbana (IVU); se entregó en comodato el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) a una fundación privada y se impulsó la reprivatización de la Banca que se había nacionalizado en 1981.

En Panamá, se creó en 1992 como una unidad dependiente del Ministerio de Hacienda, el Proceso de Privatización (PROPRIVAT). Se propuso un plan de privatización que incluyó las siguientes empresas del Estado: Instituto Nacional de Telecomunicaciones, las Corporaciones Agrícolas y la Corporación Azucarera "La Victoria", las cuales, sin embargo, aún no se han concretado. El plan de privatización era mucho más ambicioso pues se había incluido empresas de energía eléctrica, teléfonos y comunicaciones, la Caja de Ahorros, Agua y la empresa propietaria de los puertos. No obstante, la privatización ha provocado una gran oposición, que se expresa en el hecho de que hasta 1993 no había sido posible presentar un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, para regular dicho proceso. Al igual que en los otros países, se ha iniciado la privatización con la liquidación de empresas estatales tales como el Hotel Taboga, la compañía aérea Air Panamá y la Corporación Bananera del Atlántico. Asimismo, se ha dado en concesión la administración de las terminales de muelles 6 y 7 del puerto de Cristóbal, en la Ciudad Colón.

En Nicaragua, se creó la Junta General de Corporaciones Nacionales, cuyas funciones son las de administrar las empresas estatales y recomendar su privatización. Se formuló un plan de privatización que ejecutó la devolución a sus antiguos dueños o venta de un poco más de 300 empresas, estatizadas durante el período sandinista. Asimismo, la Asamblea Nacional aprobó el 10 de diciembre una ley que regula la privatización de los bienes. Se estableció, sin embargo, que las instituciones de salud, educación y seguridad quedaban excluidas de las acciones privatizadoras.

Estas acciones se complementaron con programas de reducción del empleo público. En Honduras se despidieron 17.000 funcionarios. En Costa Rica, se impulsó un programa de movilidad laboral, tendiente a reducir el empleo público el cual logró eliminar 1.800 puestos de trabajo.

b) Política social, compensación social y privatización

La reprivatización de la política social

Las sociedades centroamericanas también han experimentado la ofensiva conservadora que plantea, como uno de los propósitos la privatización de las políticas sociales, pero tales acciones no han podido cristalizar. Se han privatizado algunas fases o áreas de las instituciones o programas encargados de ejecutarlas, pero éstas se mantienen incólumes.

Se pueden distinguir **tres formas** de privatización de las instituciones de bienestar y asistencia social. **La primera,** propone la clausura de ciertas funciones estatales y su traslado o no al sector privado. Por su naturaleza, ésta ha provocado la oposición de beneficiarios, políticos y empleados públicos, razón por la cual han sido pocas las que se han privatizado. Pese a ello se han decretado algunos cierres. En El Salvador se decretó el cierre de los Institutos de Vivienda Urbana y de Regulación de Abastecimientos y, hacia finales de 1991, se inició la privatización de las consultas especializadas en varias áreas. En Costa Rica el traslado de la administración de los expendios del Consejo Nacional de Producción y de dos clínicas del Seguro Social ubicadas en Las Pavas y Tibás a cooperativas autogestionarias, y actualmente también se privatizó la consulta médica de algunas especialidades para aquellos sectores de altos ingresos que están en capacidad de pagar un mejor servicio y clínicas y consultorios privados (Guendel y Rivera, 1992).

En Honduras, el laboratorio médico del Hospital Nacional se privatizó de una manera particular: es administrado por el Hospital, pero los pacientes tienen que pagar por los servicios. En Nicaragua se cerraron las farmacias populares, que había inaugurado el FSLN. Además se han realizado propuestas para privatizar el Seguro Social en Panamá y Honduras, y el Laboratorio Estatal en Nicaragua. Sin embargo, éstas y otras no han podido cirstalizar a raíz de la fuerte oposición que han mostrado los beneficiarios, los sindicalistas y, en general, los sectores que se benefician con la intervención estatal (Rivera y Guendel, 1991, pp. 12-14 y Trevor, 1992, pp. 27-31).

La segunda fomenta el traslado de ciertas fases consideradas no estratégicas de los servicios al sector privado. En los distintos países, como Honduras, se han comenzado a privatizar las labores de seguridad, limpieza y alimentación (Trevor, 1992). En Costa Rica también se han privatizado ciertos servicios, específicamente en el Seguro Social, tales como lavandería y mantenimiento de

equipo. Ello se ha visto favorecido por los programas de movilidad laboral impulsados en cada país.

La última, **la tercera,** se refiere a las acciones que conllevan el traslado de una parte de los costos del servicio a los beneficiarios y a las que fomentan un mayor uso de los servicios privados. Dentro de las primeras se localizan los métodos de prepago como los establecidos en Honduras, donde se aplicó un impuesto de 50 centavos en la consulta de atención médica. En Nicaragua se cobra de $1 a $2 dólares por consulta médica y en educación se solicita una suma semejante por mes. También se ha trasladado al usuario -que además, en los seguros sociales es cotizante-, una parte de los costos de los servicios, como los de las recetas médicas en Nicaragua y Honduras, el pago de los servicios de atención médica en Costa Rica, mediante la creación del Programa de Medicina Mixta. En Guatemala se llevan las medicinas básicas a los hospitales públicos.

Otro es el congelamiento o disminución de los gastos de inversión, lo cual ha deteriorado significativamente los servicios básicos que conduce, principalmente a los sectores medios a recurrir al sector privado. De modo que de mil maneras ha habido un ensanchamiento de la oferta privada de servicios educativos y de salud. Esta es una manera de empobrecer a la población.

La descentralización de las políticas sociales

Las naciones centroamericanas, particularmente aquéllas en donde la crisis de la guerra civil y la violencia empobreció más a la gente y en donde la presencia del Estado ha sido muy reducida, han tenido un gran desarrollo las Organizaciones No Gubernamentales, que se dedican a prestar servicios de atención social. Este fenómeno se ha dado por generación espontánea en el campo social y ha conducido a que las ONGs no sólo se hayan multiplicado en los últimos años, sino que hayan comenzado a asumir un papel protagónico en las actividades de bienestar, a raíz del fuerte apoyo externo que reciben, principalmente de la AID y de los gobiernos y ONGs europeas.

Hay casos como el de Guatemala donde las ONGs han sido tan importantes que incluso han participado activamente en la formulación del Fondo de Inversión Social y fueron convocadas tanto por el Gobierno de Serrano Elías, como por los organismos internacionales, para elaborar el Plan de Desarrollo Social.

Formando parte de estas iniciativas de descentralización se encuentran

también las estrategias de traslado de funciones y competencias del Estado central a los gobiernos locales. En efecto, distintos gobiernos han comenzado a trasladar o a desarrollar actividades en entidades locales. En Nicaragua, se ha planteado, como experiencia piloto, trasladar a seis municipios la administración de los centros de salud, escuelas y colegios. En Panamá, en el campo de la salud existen dos proyectos de asistencia social a nivel municipal. El primero, dirigido al cuidado de niños de madres trabajadoras en comunidades marginales a través de la modalidad de atención primaria del menor. El otro, consiste en la construcción y acondicionamiento de dormitorios para personas de la tercera edad que no cuentan ni con viviendas ni familiares. En Guatemala desde la década anterior se decidió entregar el 8% del presupuesto nacional a los municipios, quienes en la actual administración son considerados como órganos estratégicos para desarrollar el Plan de Desarrollo Social.

La política de compensación social

Una de las características de las políticas de ajuste estructural de los años noventa es la creación de Programas de Compensación Social. A diferencia de los países de América del Sur, aquí la compensación social se impulsó paralelamente con los programas de ajuste, propiciados en gran medida por los organismos financieros internacionales. Evidentemente, las experiencias de ingobernabilidad provocadas por las políticas de ajuste en aquella región condujo a que tales agencias recomendaran en Centroamérica la aplicación de programas de compensación de manera paralela a la inducción de cambios en la organización económica.

Consecuentemente, todos los gobiernos que asumieron el poder en los noventa impulsaron programas de compensación social. En Honduras se creó el Sistema de Compensación Social, conformado por el Programa de Asignaciones Familiares, el Banco de Tierras, el Fondo de Inversión Social y una serie de subsidios dirigidos hacia la población pobre, específicamente a los sectores más vulnerables. En El Salvador se creó el Programa Social de Emergencia, que incluye el Programa Especial de Emergencia Urbano, el Programa de Apoyo a las Comunidades, Municipalidades en Acción, Programas Especiales de Desarrollo, Programa de Reconstrucción y el Fondo de Inversión Social. En Panamá se creó el Programa de Acción Social (PAS) y el Fondo de Emergencia Social. Asimismo, se diseñó el Plan Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza. En

Nicaragua se formuló un Plan de Compensación Social, que incluye el Programa Nacional de Rehabilitación y Reconciliación y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). En Guatemala se creó el Fondo Nacional para la Paz y el Fondo de Inversión Social. En Costa Rica se creó el Plan de Promoción Social, que incluyó el Sector Social Productivo y el Plan de Lucha Contra la Pobreza.

Existe pues una similitud no casual entre todos los programas sociales que emergieron en los países de Centroamérica. La particularidad de ellos es que no constituyen entramados institucionales, como lo fueron los ministerios sociales y las instituciones de bienestar y asistencia social creados entre 1950 y 1970, sino, por el contrario, representan organismos *ad-hoc*, de carácter temporal y con el propósito específico de paliar los efectos negativos del ajuste en los pobres. Así pues, mientras aquéllas se inspiraban en una concepción universalista, que nunca llegó a hacerse efectiva, éstos tienen como razón de ser una concepción eminentemente selectiva, que nada tiene que ver con su relativa eficacia.

Es sintomático que la pobreza en Centroamérica ha venido incrementándose de manera significativa. La población pobre representaba en 1985 un 70%, es decir, 18 millones de personas, mientras que la mitad de esa población centroamericana se encontraba en condición de pobreza extrema. Los nuevos programas sociales se orientan hacia esta población y en particular a los denominados nuevos pobres.

Uno de estos organismos que está tomando fuerza es el Fondo de Inversión o de Emergencia Social. Están siendo concebidos no sólo como un instrumento de atención social, sino como un promotor de los nuevos enfoques de la atención social, convirtiéndose en un medio para fomentar la descentralización de las políticas sociales. Su flexibilidad en la administración de fondos y su voluntad de canalizarlos hacia ONGs y municipios, está posibilitando que cada vez más entidades de esta naturaleza asuman funciones de atención social, antes concentradas prácticamente en el Estado. También, han ejercido una importante influencia en las instituciones gubernamentales para que orienten sus programas hacia los sectores más pobres.

Por estas razones, tanto los programas de compensación social como los fondos de inversión social son más que una respuesta coyuntural a los problemas sociales y representan una nueva forma de administración de lo social. Pero estas nuevas instituciones están facilitando que se desmonte todo el

aparato de concepción universalista y sustituyéndolo por otro dirigido a atender exclusivamente la pobreza. Si bien esta acción de concentrar los esfuerzos hacia los pobres resulta positiva, el problema es que los recursos disponibles son limitados para atender a los pobres, que son la mayoría de la población.

La gobernabilidad es difícil en condiciones en que se promueve una reorganización económica cuyo principio central es el mercado y se avanza hacia sociedades más abiertas, en que no existen suficientes recursos para garantizar un mejoramiento cualitativo de las condiciones sociales de la población.

La gobernabilidad no se asegura con intervenciones "focalizadas" de carácter asistencial. No obstante, estos esfuerzos por aplicar cierta racionalidad a la administración no evita el uso "clientelista" de los nuevos fondos sociales.

¿La nueva gestión de lo social?

Estas "intervenciones" tienen además la característica que se realizan de manera descentralizada por medio de organismos no gubernamentales, órganos municipales y organizaciones comunales, mientras que a las instituciones gubernamentales se les asigna el papel de apoyo financiero, y de organizador y ordenador de la gestión política.

Los programas que se impulsan son de varios tipos. Unos están diseñados para construir infraestructura social: escuelas, centros de salud, comedores infantiles, etc. Otros están dirigidos a apoyar la formación de microempresarios. Ambos tienen efectos en el empleo. Sin embargo, estos empleos tienen como características la temporalidad, las bajas remuneraciones y la reducida productividad. Son, en otras palabras, empleos de "emergencia", no puestos de trabajo que aseguren una incorporación permanente en la estructura económica.

Se privilegia lo local en cuanto se presume que este nivel es el responsable de la gestión de lo social. Ocurre que existe financiamiento para la construcción de esta infraestructura, más no para el mantenimiento. Sin duda, se pretende aquí incorporar el principio de subsidiariedad y, en consecuencia, delegar tal responsabilidad en las comunidades. En Guatemala y Nicaragua se ha legislado a favor de los municipios, sin embargo, han existido dificultades para ejecutar los fondos, ya que tales organismos han mostrado importantes debilidades en el campo de la gestión y formulación de proyectos.

En Costa Rica, con una amplia infraestructura social, se han venido impulsando programas en este sentido. Uno de ellos son los hogares comunitarios, que se consideran microempresas conformadas por madres cuidadoras, una especie de guarderías administradas por señoras elegidas por la comunidad. El Estado garantiza un subsidio y conjuntamente con los padres y madres de los niños le dan apoyo económico. Según los impulsores del Programa ello garantiza empleo y una solución barata para asumir el cuidado de los niños. Las comunidades, mediante sus organizaciones, asumen el control y evaluación de los hogares.

Otros programas semejantes se han desarrollado en el campo de la vivienda, mediante fórmulas como lote con servicio, programas de autoconstrucción y de autogestión comunitaria.

Está claro que la nueva gestión de lo social que impulsa actualmente el Estado implica una renuncia a la organización de instituciones permanentes y a la ejecución de programas centralizados y el fomento de acciones localizadas y dispersas socialmente.

Ahora bien, mientras esto ocurre con los nuevos programas sociales aparecidos hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, las tradicionales instituciones de bienestar y asistencia social entraron en una grave crisis que está incidiendo en la calidad y cobertura de los servicios. No han faltado, por supuesto, propuestas e intentos de privatización. Sin embargo, éstas han fracasado pero se hace necesaria su inevitable reformulación.

III. SIGNIFICADO DE LAS REFORMAS DEL ESTADO Y EL DESARROLLO

De hecho o como resultado de **proyectos explícitos,** por las razones que se adujeron líneas arriba, se están ya produciendo mutaciones en la naturaleza del poder del que es titular el Estado Nacional. Aparece aquí una cierta paradoja: el Estado **se debilita** en su dimensión externa cuando debe enfrentar la fuerza de los factores internacionales, y mejorar su capacidad de manejo macroeconómico, **y crece** en su dimensión interna cuando sólo le resta el control de los mecanismos microeconómicos. Ya vimos líneas arriba cómo en sociedades pequeñas, la política económica se traza en sus aspectos básicos en

el exterior, institucionalmente, para recibir préstamos y de hecho, por condicionamientos del mercado internacional. Estado y mercado no pueden estar disociados de esta manera, y ningún ajuste del Estado debería transformarlo en un **convidado de piedra** del desarrollo futuro.

La capacidad de reajuste del Estado, conjuntamente con los otros actores de la sociedad, está en un incierto proceso de cambio profundo y acelerado, que ocurre como si fuera una nueva época histórica. Habría que decir, por cierto, que **no estamos** en los prolegómenos de una nueva onda civilizatoria, sino que ella **ya empezó** en las sociedades más desarrolladas del planeta. Y América Latina tiene el reto de ingresar a ella o aislarse para profundizar su retraso.

No constituye novedad alguna vincular los problemas del desarrollo latinoamericano con el papel del Estado. Pero, ¿por qué atar de manera tan decisiva la reforma del Estado a las nuevas oportunidades del cambio en la región? La respuesta ya resulta obvia, pues la transformación productiva y el aumento de la competitividad internacional de las economías latinoamericanas, suponen un alto grado de modernización tecnológica, de integración intersectorial y de racionalización de la sociedad total. La experiencia de las dificultades pasadas y presentes indican que la magnitud de estos cambios no podría limitarse a la modernización económica. Se requiere **una mayor integración social de los diversos actores en el proceso productivo,** una nueva cultura política. En estos aspectos el papel del Estado es decisivo.

En efecto, la innovación permanente, el cambio institucional a tiempo, la modernización legal inmediata, la protección de la competitividad internacional, el conocimiento aplicado a la producción, o en síntesis, más ciencia para mayor producción, todos estos son aspectos de un orden superior del crecimiento económico que el poder del Estado debe ser capaz de impulsar, como expresión del poder ordenador e integrador, legítimo, de la sociedad. Veamos los **aspectos políticos de la reforma del Estado** y de cómo ellos tienen que ser funcionales para la modernización del mercado y de la sociedad.

En numerosos países de la región, lo más importante es reconstituir el estado de derecho, garantía del orden y la legitimidad política extraviada en los años de dictadura. La arbitrariedad y la violencia política, las violaciones a los derechos humanos constituyen aspectos decisivos que no deben ocurrir en un Estado moderno, reformado, es decir democrático.

Las transiciones en camino hacia la democracia política requieren modificaciones para reforzar el rasgo esencial del Estado contemporáneo, la creación de condiciones para el pleno desarrollo de la naturaleza humana y fortalecer y regular la cooperación social en todos sus aspectos. El fomento de las condiciones básicas para el bienestar general, incluye la búsqueda de mejores condiciones de vida para el ciudadano. Estas no sólo corresponden a una finalidad de la economía, pues hay una dimensión política del bienestar que descansa en la organización de la vida en comunidad, en cuyo centro aparece **el Estado de Derecho,** que es el Estado que garantiza y respeta los derechos a la libertad civil y política y los protege frente al arbitrio de los titulares del poder estatal. [22]

Por los orígenes autoritario-militaristas de la vida social latinoamericana, el Estado tiene que reformarse también en su dimensión institucional jurídico-política, para que sus funciones coactivas y el uso de la fuerza aparezcan menos decisivas para la garantía del orden social. La modernización del Estado requiere un diseño creativo para establecer la nueva dimensión y las responsabilidades de las Fuerzas Armadas, de la Policía y del aparato público represivo. La reforma del Estado requiere la reforma del Ejército. El orden internacional ha redefinido los contenidos tradicionales de soberanía y seguridad nacional, justificación fundacional de los ejércitos. La seguridad militar en una época en que las revoluciones terminaron y habrán, sin duda, **"revueltas anómicas".** Si la protección contra el narcotráfico requiere recursos de fuerza, ningún reduccionismo de carácter militar podrá ser efectivo, frente a un problema de dimensiones sociales, culturales y médico-sanitarias.

Por último, **el Estado de Derecho** que constituye la garantía estatal del respeto a los derechos fundamentales del ciudadano, debe también asegurar protección de esos derechos frente al arbitrio de otras instancias de poder, que la economía de mercado fortalece y premia. Existen, de hecho, formas debilitadas de la vida pública, donde el poder casi absoluto de las grandes corporaciones económicas internacionales o nacionales, constriñen los derechos del ciudadano. El Estado reformado, de derecho, debe tener capacidad para limitar diversas formas de privatización del poder, que estrujan también al ciudadano.

---

[22] Johannes Messner, *Etica Social, Política y Económica*, Ed. RIALP, Madrid, 1967, p. 589.

En otras palabras, los derechos humanos los violan no sólo el poder estatal sino el poder privado, que surge con fuerza del mercado y de la sociedad civil. Esta, ha sido el sitio donde en el pasado ocurrieron las más graves limitaciones a la independencia y a la dignidad humana. La faz oscura de la sociedad civil se olvida a menudo, pero ella es *locus vitae* de las peores formas de discriminación social y racial, del fanatismo, la intolerancia, y la violencia, entre los que no son peores los niños y la mujer, de la degradación de la prostitución y el vicio, etc. La noción de estado de derecho se amplía hoy día como efecto no sólo de la evolución jurídica contemporánea, sino como parte del cambio de la vida social misma. **El orden social descansa en el orden legal.**

Conviene recordar, no obstante, que si bien lo estatal **no continúa ampliándose,** las funciones básicas **se refuerzan:** mantener el orden político y legal; recrear la confianza y la estabilidad, garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, crear o sostener instituciones para el funcionamiento del mercado. Es bueno reiterar que éste, se asienta en una legalidad generalizada que el Estado garantiza, pues no hay orden económico sin orden político. Y es por esto que no hay un mercado fuerte sin un Estado vigoroso.

Es previsible, sin embargo, que la libertad de mercado no sirva por mucho tiempo de respaldo a la libertad política, así como el fortalecimiento del mercado no disminuya la exclusión social. De hecho, es su resultado directo. El mayor obstáculo **para el crecimiento económico, la democracia política y la estabilidad** lo constituye la creciente pobreza. Es éste un déficit en la condición humana, una incapacidad creciente para obtener niveles mínimos de vida. El crecimiento latinoamericano, en cualquier época no sólo no lo pudo evitar sino que lo acrecentó. En los últimos quince años, de predominio tardoliberal en el manejo de las políticas sociales, la **reproducción de la pobreza aumentó.** Hoy día es preferible hablar de exclusión social, porque se trata de un fenómeno multidimensional y acumulativo, en el que concurren diversos factores de **descalificación,** procesos exteriores a la persona que lo padece y que la lleva a una pérdida de atributos y/o a ocupar posiciones por debajo de las posibilidades en cuanto ser humano. Es la descalificación de la posición legal del ciudadano y algo más indigno aún, porque sus derechos no son reconocidos, constituidos o respetados. La exclusión social es una manifestación patológica de violación de los derechos humanos.

Al Estado que se reforma y moderniza hoy día en América Latina se le quiere como un Estado mínimo para ser un Estado complementario, es decir **que se desinterese del bienestar general en una época en que crece la participación popular.** Los problemas de la exclusión social, no sólo de la pobreza creciente, refuerzan el papel del Estado en la dimensión de su función social de integración y participación. **Sólo la política puede corregir a la economía.** Los límites para la construcción democrática podrían aparecer del seno de esta contradicción: en el ámbito de la política la democracia participativa no puede avanzar más allá de las previsiones del mercado, si el Estado no interviene.

Es este el problema vinculado al de la gobernabilidad democrática en esta coyuntura de reorganización económica fundamental. Existe una enorme potencialidad reivindicativa en ciudadanías desactivadas, tal como se constata en las llamadas transiciones democráticas. Cuando se produce la liberalización de sistema, se les reconoce derechos civiles y políticos, crece la organización y la protesta. La larga espera durante el período autoritario destapa viejas y nuevas reivindicaciones socioeconómicas, que en muchos casos se deslizan rápidamente hacia la ideologización de temas y demandas, de tipo confrontativo. El precio inicial de la democracia electoral es el incremento de los conflictos socioeconómicos, que se tiene que pagar justo en el momento en que también se intenta la modernización económica.

Definición de gobernabilidad

Los problemas de la gobernabilidad en América Latina no se originan en lo que en Europa y los documentos de la Tricontinental llamaron **excesos de democracia,** es decir, demandas, reivindicaciones y presiones desde una sociedad civil vigorosa, estimulada por la democracia social, que el Estado no podía procesar. En América Latina, la gobernabilidad podría debilitarse por la **debilidad democrática,** porque la sociedad civil, como la definimos en este trabajo, aún no asegura calidad participativa a una ciudadanía que fue desactivada. La gobernabilidad tiene una doble dimensión: la legitimidad y la eficacia. Por ello, la definimos como los **mecanismos de dirección** (control, orden, persuasión, coerción, etc.) **de un sistema político que proporciona seguridad, prosperidad, integración** a sus ciudadanos, y orden y continuidad al sistema.

Cuando la comunidad política es gobernable, sus instituciones actúan eficazmente de un modo considerado como legítimo, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política, del poder del Estado, merced a la obediencia cívica del pueblo. Para que América Latina mejore sus niveles de gobernabilidad, será necesario un Estado bien dirigido y moderno, pero también un empresariado que reparta de mejor manera las ganancias, la riqueza social que ahora, con creces, le toca producir.

De lo que se trata es de alcanzar una nueva estructura estatal que sea capaz de promover el desarrollo social y el crecimiento económico más inclusivo, menos desigual, con una clara voluntad de integrar más igualitariamente a los distintos sectores de la población. La modernidad, hoy día, es equidad con democracia, en una nueva configuración del poder, la política, la sociedad, so pena de llegar al límite de la gobernabilidad de estas sociedades. En las actuales circunstancias nacionales e internacionales, corresponde esa responsabilidad no sólo al Estado sino en mayor medida, el protagonismo de los modernos actores del crecimiento: los empresarios, la tecnocracia, la **inteligencia** científica y las organizaciones sociales.

IV. ESTRATEGIAS DE REFORMA Y MODERNIZACION E ITINERARIO DE CAMBIOS

Hubo ciertamente en el pasado inmediato una crisis en la racionalidad de las políticas públicas. Hubo un Estado que se fue incapacitando, desde dentro, por la rigidez de su estructura burocrática y funcional y desde afuera, por la lentitud para ajustarse a los veloces cambios de la vida económica y cultural. La relativa falencia estatal no se encontraba en la incompetencia de las autoridades para influir, como lo deseaban, en la dirección conveniente, sino porque los resultados no eran los previstos. La actividad pública se desacreditó porque los niveles macroeconómicos dejaron de obedecerle. Así, apareció en la política económica, una orientación hacia los mercados; una revalorización de las decisiones descentralizadas, una confianza en las posibilidades creativas privadas, ahora estimuladas por el vertiginoso cambio tecnológico.

Cuando todo esto ocurre, en América Latina la calificación de lo público y lo privado empieza a alterarse en detrimento de la lógica política y en provecho de la racionalidad económica, que es el cálculo que optimiza costos

y beneficios. En el mundo de lo privado surge ahora, bien conformado, **el empresario como agente de la modernización.** Y en la experiencia centroamericana, a contrapelo de tradiciones y prejuicios, también como posibles agentes de la democratización política, en el clima de los procesos de transición que se experimentan desde comienzos de los ochenta. [23]

La definición misma de lo que es público y privado ha sido siempre difícil. Lo es aún en el ámbito de lo jurídico donde la **distinción formal** puede ser útil pero no suficiente. Pretender establecer un criterio **material** de distinción entre derecho público y privado, es decir, en función de los intereses que aspira a realizar, equivale, dice Kelsen, a querer hacer una clasificación de los cuadros de un Museo de acuerdo con su precio. [24] Se trata en verdad, de una dicotomía útil, sólo en un primer momento del análisis, por su interés práctico, pues en última instancia todo derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, en consecuencia, público.

Lo mismo ocurre en la vida social y económica. Al aumentar sus márgenes con la modernización en curso, el mercado deja de ser un ámbito privado (sin perder autonomía), no tanto porque el Estado lo reconoce y la asegura, sino porque los actores privados, al actuar, lo hacen dentro de la institucionalidad vigente, legal y pública. Un buen ejemplo de esto lo encontramos en la privatización en marcha, que amplía las dimensiones de lo público pero bajo control privado. El traslado de activos estatales se realiza en el marco de una estricta legalidad fiscalizadora. La amplitud de los límites vuelve irrisoria la frontera, siempre móvil y por ello superflua entre lo público y lo privado. Estado y mercado se suponen y complementan. Hay de hecho dos tendencias que lo comprueban. La descentralización y la desregulación dejan en manos de los agentes privados, gestiones y funciones antes estatales, pero siempre públicas. La privatización deja en manos del mercado ampliado, responsabilidades estatales; ya no sólo la seguridad social, los servicios tradicionalmente públicos (teléfonos, electricidad, agua, caminos, etc.) sino que refuerza la tendencia a compartir con manos privadas funciones socialmente públicas como la educación, la salud y la seguridad ciudadana, etc.

---

[23] Las elecciones centroamericanas han sido ganadas por empresarios que incursionan en la política; hay excepciones sin duda, pero los partidos conservadores, triunfantes, están dirigidos también en muchos casos por gerentes-políticos.

[24] Hans Kelsen, "Teoría General del Estado", *Revista de Occidente*, Madrid, p. 108.

No existe pues correspondencia o identificación entre lo público estatal y lo mercantil privado, sino una riqueza interactiva en el que mercado y Estado se suponen y enriquecen mutuamente. Aún así, la dicotomía resulta débil si no hacemos referencia a la sociedad civil, de la que el mercado es parte fundamental, pero que no lo agota. En una definición operacional para fines prácticos, habría que recordar la que se propuso en la tercera parte de este documento, donde se subraya la importancia que hoy día adopta, en los procesos de construcción democrática, la organización de los intereses sociales particulares, es decir, los **intereses privados que están en el ámbito de la sociedad civil.**

Sin duda, el corazón del ámbito de lo privado es el mercado, donde se relacionan capitales competidores y capitalistas y asalariados, cuyo fin es maximizar la ganancia, que es privada. Tampoco hay duda de que el corazón del ámbito de lo público es el Estado como la suma de instituciones territorializadas que mantienen el orden y aseguran la reproducción de la sociedad. El mundo mercantil, para que funcione con eficacia debe tener la protección y la garantía del poder del Estado, y éste, no podría existir hoy día sin el mercado que le da la base económica y social y lo determina. Pero es necesario agregar, para aliviar las simplificaciones, que no todo lo privado es mercantil, así como no todo lo público es estatal.

Con base en lo anterior, proponemos una definición restrictiva de lo que significa para nuestro propósito el ámbito de la sociedad civil que queremos destacar: es el ámbito de lo privado (no familiar) donde surgen los intereses sociales producto de las múltiples formas de la organización económica, de intereses sociales cuya tendencia innata es a agruparse por afinidades, a organizarse de variadas maneras y como resultado natural de tales agrupaciones de intereses, a reivindicar, demandar, hacer pactos, conflictuar, pero presentados ya como **intereses colectivos.**

Esta dinámica privada tiene que ser independiente tanto del poder del Estado, como no estar vinculado directamente a la producción mercantil, donde podría surgir otra forma de control. Es importante agregar que lo contrario de colectivo en este caso no es lo individual, sino **lo que no tiene sentido de comunidad.** Se trata de trascender el fuero privado individual y convertir los intereses sociales privados organizados en intereses colectivos públicos. Al aparecer en la escena pública adoptan una dimensión política. Así y sólo así, se vuelve político lo que surge como personal y privado y esta

transmutación está en el interés y es el fundamento del nuevo orden democrático. Y por añadidura, **es ésta una forma plausible de fortalecer la sociedad civil.**

El tema de la construcción de consensos descansa en esta perspectiva. Son muchas las versiones que la teoría ha construido para explicar, en definitiva lo que expresa es consensual, **las razones de la obediencia** de la ciudadanía al orden estatal. Esas razones no pueden ser explicadas ya en el interior de la compleja explicación weberiana, como el convencimiento individual, íntimo, en la legitimidad del poder al que se obedece. Convencimiento que puede originarse en el respeto a la tradición, a las virtudes del carisma, a la identificación de sentimientos o creencias, o meras razones de utilidad. El criterio que mueve en las condiciones actuales el consenso, la adhesión del ciudadano, es el reconocimiento de que el poder es legítimo porque es eficiente. **La legitimidad es consenso en una sociedad democrática,** pero la lealtad de las masas al poder no puede ser *ex ante*, tiende a convertirse en un asunto práctico, relativo a la atención de sus necesidades, sus carencias y problemas.

El movimiento de lo individual privado a lo colectivo público, esencia y expresión de la participación popular, es un resultado complejo de las relaciones entre el Estado y su peculiar naturaleza histórica y la correspondiente, de la sociedad civil. Cuando esa sociedad es democrática, el poder estatal no sólo estimula y garantiza sino responde en su actuación a las múltiples determinaciones que fluyen de la sociedad civil. La construcción del consenso ocurre así, cuando los resultados de la gestión pública no pueden ser inciertos, aunque no se necesite que sean predecibles. Habermas distingue entre **legalidad** como la aceptación *ex ante* de las reglas y **legitimidad** como la evaluación posterior. [25] El desarrollo económico probablemente camina más rápido, si esta articulación funciona así y son varias las maneras cómo esto se produce.

En tales casos, para la economía y para la democracia, es necesario tener un nuevo Estado, un Estado moderno, es decir, reformado. Hay una última dimensión que tiene que ver con el tema de la gobernabilidad: lo relativo no sólo a la eficacia funcionaria, sino a la honradez en el control y aplicación de los recursos públicos, a lo que en una pésima traducción se llama **transparencia,**

---

[25] Estos temas están tratados bien en: A. Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America,* Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

que es la necesidad de construir instituciones o instancias de control ciudadano, desde el Estado mismo y desde la sociedad.

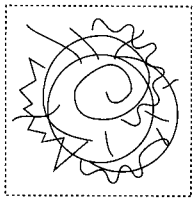
El avance de la democracia será efectiva cuando la ciudadanía tenga plena confianza en las autoridades públicas porque ellas están respaldadas por la moral pública. La corrupción hoy día tiene efectos disolventes: el tráfico de influencias, los cobros ilegales, las dádivas monetarias u otros favores, el enriquecimiento con fondos públicos **y el despilfarro de los mismos** o la evasión burda o sofisticada del pago de impuestos, sobre los que descansa hoy día cierta conducta empresarial. Hay que recordar, por ello, que políticos y funcionarios corruptos **suponen empresarios y gestores del sector privado venales,** que los corrompen. La corrupción es una relación social inmoral y perversa. Como este mal afecta la economía, la política y la moral pública, debe ser combatida en todos los niveles.

Probablemente la cultura delincuente de la corrupción en todos los niveles de la vida pública -por cierto, con el nuevo factor corruptor del narcotráfico- es el peor virus contra la legitimización del poder, la credibilidad ciudadana. En este clima mundial ocurre hoy día, en parte por la razón anterior, una **desafección ciudadana por la política.** El desinterés no se manifiesta sólo en la apatía electoral que se refleja en los crecientes índices de abstencionismo, sino en general, por el descrédito de políticos, militancias, y programas. Ciertamente, la época de las ideologías duras terminó y podría decirse que una despolitización de la vida política acompaña la redefinición funcional del Estado. No han sido bien establecidas las relaciones entre ambos fenómenos, pero no cabe duda de que los partidos y los políticos están bajo un escrutinio negativo. A veces injusto, porque finalmente **sin partidos políticos no hay democracia.**

Talvez la escena liberal predominante estimule otra forma de hacer política, más autorreflexiva y autocrítica. Síntoma de esa crisis, en América Latina, aparecen en numerosos éxitos electorales de personajes recién llegados a la vida pública, a los que apoyan **mayorías volátiles,** a las que el desengaño afecta en cuestión de días. Nuevos partidos o nuevos líderes, sin programas y sin ofertas doctrinarias; figuras a las que la TV exalta o la casualidad promueve. A esto se le ha llamado ya **la antipolítica,** como una reacción política a lo tradicional que se rechaza. Talvez es aún prematuro decirlo, pero los peligros a la construcción democrática, de esta **antipolítica** que se apoya en populismos

de derecha, en demagogia electoral o en la oferta de soluciones milagrosas, puede ser dañina a las débiles democracias electorales. De nuevo, el Estado democrático, la participación apoyada en una sociedad civil fuerte y un mercado en crecimiento, pueden devolver a la política su dignidad perdida.

De ahí que la reforma del Estado sea correlativa a la reforma del mercado, la reforma de toda la sociedad latinoamericana, tarea que descansa en esencia en la modernización de todos los agentes sociales, el empresariado, de sus técnicos, con un sindicalismo renovado y un cuerpo de políticos, militares y religiosos responsables. Insistimos en la necesidad de una gran coalición de empresarios, técnicos, movimientos sociales y políticos, para que la reforma del Estado abra la oportunidad de cambios a fondo en la vida social de América Latina. Y como queda dicho a lo largo del texto, aspiramos a una nueva sociedad, moderna, que tenga tanto una economía más inclusiva y socialmente justa como un Estado reformado, que promueva democráticamente la participación social y el respeto a los derechos humanos.



Reforma y modernización del Estado: el caso de Puerto Rico

José J. Villamil

José J. Villamil es presidente del Grupo Consultor Estudios Económicos, Inc., de Puerto Rico.

CONTENIDO

I. INTRODUCCION
1. Diagnóstico
2. Los bloques económicos regionales
3. Los países competidores
4. Tecnología
a) La homogenización de la tecnología
b) La uniformidad en los productos
c) La deslocalización de la producción
d) La eliminación de barreras nacionales
e) La uniformidad en normas y reglamentos

II. LAS REFORMAS
a) Fuerza obrera capacitada y flexible
b) Infraestructura adecuada
c) La capacidad en ciencia y tecnología
d) Infraestructura social
e) Una base diversificada de empresas
f) Orientación al exterior
g) Consistencia y estabilidad en las políticas.

III. REFORMA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO
a) La estrategia promocional
b) La estrategia reglamentaria
c) La estrategia financiera
d) La estrategia fiscal
e) La estrategia para el desarrollo de la infraestructura
f) La estrategia de recursos humanos
g) La estrategia social
h) La estrategia institucional

IV. ESTRATEGIA DE LAS REFORMAS

I. INTRODUCCION

Este trabajo tiene como objetivo identificar los cambios que están ocurriendo en el contexto externo dentro del cual evoluciona la economía de Puerto Rico, resumir en forma esquemática algunos intentos de reforma del estado y discutir los esquemas recientes de estrategia de desarrollo para el país.

1. Diagnóstico

El hecho más sobresaliente en los últimos años y uno que se espera continúe por la próxima década es la reorganización de la economía mundial. Los mercados financieros se han integrado y las decisiones en torno a la política económica internacional se hacen por acuerdos entre un reducido número de gobiernos. La producción de nuevas tecnologías es un proceso que se lleva a cabo de forma integrada en distintos países en un proceso verdaderamente global en donde hay dispersión geográfica, pero concentración en cuanto al número de empresas.[1] Hay una creciente integración en los mercados financieros y la integración entre empresas de diversos países se efectúa para propósitos que hace pocos años resultaban impensables: el desarrollo de nuevos productos y de nuevas tecnologías y el establecimiento de normas que definen el mercado de estos nuevos productos y tecnologías.

---

[1] "Technology Transcends Borders,...". *New York Times*, 1 de enero de 1992.

En el período comprendido entre junio de 1989 hasta el presente, el evento más sobresaliente ha sido la transformación del bloque de países socialistas y su creciente incorporación en la economía occidental. Esto conlleva varias implicaciones. Una de ellas es la creciente importancia de los países de Europa Oriental como destino de las inversiones de los gobiernos y las empresas de Occidente, particularmente las de Europa Occidental. Podría tener como consecuencia una limitación en la disponibilidad de capital para invertir en, por ejemplo, América Latina o en el propio Estados Unidos. Una segunda consecuencia es la modificación del equilibrio de fuerzas en la economía global. La unificación de Alemania, por ejemplo, consolidará la posición de ese país como la economía dominante de Europa y la tercera del mundo.

Es necesario reconocer, como mencionáramos, que la integración entre las economías industrializadas ocurre, no por el lado del comercio, sino por el lado de los flujos de capital y tecnología, ejemplificado por la creación de empresas conjuntas ("joint ventures") entre Daimler Benz en Alemania y Mitsubishi en Japón para el intercambio de tecnología y el desarrollo conjunto de nuevos productos y para propósitos similares entre Sony de Japón y Philips de Holanda. Esto representa una transformación radical en la forma como funciona la economía mundial y como se integran sus componentes, con implicaciones para los países y sus políticas.

Es pertinente mencionar que los beneficios de este proceso no serán necesariamente positivos para todos los países y sectores económicos. De hecho, existe un creciente consenso entre los analistas de la globalización que un resultado probable es la marginación de una importante proporción de los países del Tercer Mundo con consecuencias sumamente negativas para éstos. [2] Ningún país tiene asegurada una inserción efectiva en la nueva economía global, como tampoco la tiene el conjunto de países no industrializados. El término globalización sugiere una incorporación uniforme a unos procesos, cuando la realidad es que se trata de un proceso fragmentado, incompleto y con consecuencias diferenciadas.

---

[2] Jacques Attali, *Millenium*, Random House, New York, 1991.

2. *Los bloques económicos regionales*

Un cambio particularmente importante en la organización de la economía mundial es la integración y posible expansión de la Unión Europea. La Unión Europea, no obstante los obstáculos que ha enfrentado, comenzará a funcionar en muchos aspectos como una economía nacional. Es razonable esperar que la UE se ampliará, seguramente con la incorporación de algunas de las economías de Europa Oriental.

Este desarrollo en Europa ocurre en forma paralela con la formación de bloques regionales en Asia y en Norteamérica, con Japón y Estados Unidos respectivamente como sus ejes. Este desarrollo de un mundo tripolar es importante en definir el futuro de la economía global y de cada uno de sus integrantes. El Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y Estados Unidos y la posible incorporación de otros países, transformará la estructura de las economías de la región y la forma como cada cual se desarrolla. No es una ruptura en los patrones históricos, sino más bien una culminación de un proceso de integración que se viene dando desde hace muchas décadas. Por otro lado, el TLC no es sólo un tratado comercial. Es mucho más y, en realidad puede concebirse como un verdadero acuerdo de integración por lo que contiene en cuanto a los flujos de capital, la reglamentación y la inversión. La integración convierte a los países en regiones para propósitos de análisis y de formulación de la política económica, pues en efecto las economías que se integran lo hacen en función de permitir los flujos de capital, tecnología y mano de obra, particularmente el capital. Por supuesto, hay diferencias entre regiones y naciones pero, en principio, su conversión en economías regionales es el resultado de la integración entre economías nacionales.

Ya México es, conjuntamente con China, el país en donde la inversión directa del exterior es mayor entre los países en vías de desarrollo, es de esperar que el TLC lo haga aún más atractivo particularmente para el capital norteamericano, con consecuencias ineludibles para otros países. Si se parte del supuesto que el monto de capital disponible para la inversión directa es una cantidad fija, es evidente que, en la medida que cambia la ventaja competitiva de un destinatario de esta inversión, el resto se verá afectado. Es un juego de suma cero.

3. *Los Países Competidores*

Las economías de la periferia se enfrentan a un creciente número de actores que compiten no sólo por el mismo capital, sino por los mismos mercados. Los nuevos actores se incorporan a la economía global de distintas maneras, incluyendo el ofrecimiento de mano de obra barata (China), la disponibilidad de una infraestructura industrial de buena calidad (Hungría, Checoslovaquia), u otros factores, por ejemplo la capacidad científica y tecnológica (Rusia). Por supuesto, habría que mencionar a los competidores existentes desde hace años, los países del Sureste de Asia y los propios países de la región que modifican sus estrategias para adecuarse a los nuevos requerimientos de la economía global. Cómo actúan estos países es un elemento importante en determinar las políticas económicas de Puerto Rico, por ejemplo, en cuanto a la identificación de mercados y la formulación de estrategias.

Una vertiente nueva en la trayectoria de los países asiáticos es su conversión a economías especializadas en la producción de bienes que incorporan alta tecnología. Taiwan, por ejemplo, el país con la mayor acumulación de divisas, se ha convertido en un país que adquiere y desarrolla nuevas tecnologías. Esto sugiere que para mediados de la próxima década, la producción de los bienes intensivos en mano de obra se habrá desplazado a otros países con costos más bajos. Singapur ha comenzado en años recientes una transformación de su estrategia hacia el establecimiento de industrias de alta tecnología y el fortalecimiento de su infraestructura científica y tecnológica. Las bases de la competencia internacional han variado y no será únicamente en función de costos de mano de obra inferiores. Países como Taiwan han asumido una actitud más agresiva en la compra de empresas en otros países, principalmente Estados Unidos, como un mecanismo de adquirir nuevas tecnologías a la vez que utilizan su excedente de divisas.

4. *Tecnología*

Todo indica que en la próxima década surgirán adelantos en la tecnología que tendrán un impacto importante sobre los determinantes de la capacidad de competir a nivel internacional. Los adelantos se concentran en tres

áreas: *nuevos productos, nuevos procesos* y *nuevos materiales* (Report of the National Critical Technologies Panel, March, 1991).

El desarrollo de nuevas tecnologías es un producto principalmente de las empresas transnacionales con facilidades de producción y de investigación y desarrollo en varios países. Cada vez con mayor frecuencia las transformaciones que veremos en el campo de la tecnología serán responsabilidad de dos tipos de "fábricas de tecnología", aquélla asociada a una empresa transnacional o aquélla que es el resultado de la formación de consorcios entre empresas transnacionales y gobiernos de diversos países. En Europa se han organizado dos grandes consorcios dirigidos a la investigación en distintas áreas del desarrollo tecnológico. Uno es ESPRIT y el otro EUREKA. En Estados Unidos, se han creado no menos de diez consorcios de distinto tipo con recursos anuales de sobre $2 500 millones. El más conocido es SEMATECH, en el área de los microprocesadores y el de mayor tamaño BELLCORE, con alrededor de $1 000 millones anuales de gastos en investigación en telecomunicaciones. De hecho, la legislación anti-monopolística de Estados Unidos se enmendó para permitir este tipo de consorcio, en explícito reconocimiento de la nueva realidad global.

Los gobiernos son actores centrales en el desarrollo de las políticas tecnológicas, como lo demuestra un proyecto aprobado por el Senado de los Estados Unidos recientemente. Este proyecto, sometido por el entonces Senador Albert Gore, autoriza la inversión de mil millones de dólares en el desarrollo de una red que integraría a todos los centros de computación de alta velocidad en las empresas, laboratorios del gobierno y las universidades. El proyecto facilita la comunicación entre los centros de investigación y multiplica la capacidad de computación y, por lo tanto, de investigación.

Hay una preocupación creciente por la transferencia de tecnología a empresas pequeñas y medianas, pues se reconoce que el acceso a ésta es un elemento central en definir la capacidad de competir de las empresas y, por ende, de las economías nacionales. El desarrollo de SPRINT, un innovador programa en la Unión Europea, tiene como objetivo precisamente facilitar el proceso de transferencia de tecnologías a las empresas pequeñas y medianas.

Cada vez más la competencia global se plantea en términos de la capacidad de la empresa de responder ágilmente a los cambios en los patrones de demanda en distintos mercados. El tiempo de reacción es entonces un factor competitivo que requiere que se cuente con la infraestructura de telecomuni-

caciones y de transporte para hacerlo efectivo. De ahí la importancia, según señala Robert Reich en su libro reciente, *The Work of Nations*, de que los países y las empresas se incorporen a lo que él llama las "redes globales". Es pertinente mencionar que en un trabajo reciente se le atribuye a la capacidad de insertarse en estas redes una importancia central en la determinación de las ventajas regionales. [3]

Una consecuencia de la mejoría en las telecomunicaciones y de la evolución de las economías hacia un contenido mayor del componente de información en sus productos y procesos es el hecho de que los criterios de localización de la actividad económica cambian. Aquellos determinantes de la localización que antes predominaban dejan de ser tan importantes. En efecto, la producción se ata menos a un lugar en particular.

Para Puerto Rico, es el desarrollo de nuevos procesos de producción y procesos de manejo de la información que tienen las implicaciones mayores y más inmediatas en lo que a mejorar su capacidad de competir se refiere. Esto requiere un nuevo énfasis en cuanto a la infraestructura requerida, que reconozca a la educación y la información como insumos de primera importancia en la economía de ésta y las próximas décadas. Viabilizar medidas que reconozcan esta visión se convierte en un componente central de la reforma y modernización del Estado.

Es necesario un profundo análisis de los requerimientos para ser competitivos en este nuevo contexto. Algunos de los señalamientos anteriores, incluyendo los relacionados al cambio tecnológico, se refieren a este tema, pero es obvio que es necesario un esfuerzo importante dirigido a precisar cuáles son estos factores, qué pasos habría que tomar para implantar medidas para asegurar que se cuenta con ellos y, tercero, adoptar estrategias precisas para lograr una inserción efectiva en el nuevo contexto.

Los cambios que están ocurriendo en la organización de la economía global, las transformaciones tecnológicas y la asombrosa fuerza de las economías de Asia no son cambios al margen. Se trata de una reestructuración radical de la economía global que afectará a los países de la región en aspectos fundamentales pero que también tendrá un impacto en la estructura regional

---

[3] Annalee Saxenian, *Regional Advantage*, Harvard University Press, Cambridge, 1994.

interna de los países. Puerto Rico, que es parte de la economía de Estados Unidos, no está aislado de las corrientes globales. Por el contrario, hay una creciente convicción en estados, provincias y regiones que tienen que estar atentos a las implicaciones de esta transformación, en sus economías particulares y tomar iniciativas para ubicarse en el nuevo contexto competitivo. [4] La razón es sencilla, si bien los frutos de la integración no se distribuyen uniformemente entre países, las regiones o provincias dentro de los países también se verán afectadas en forma diferenciada.

A lo anterior habría que agregar un elemento adicional, el de la globalización de los procesos de reglamentación y de establecimiento de normas en distintas áreas. Una cita de un trabajo reciente sobre el tema es indicativa de esta tendencia:

> "La rapidez y la amplitud de la tendencia hacia la interdependencia reglamentaria abre nuevas oportunidades para la acción gubernamental y cierra otras, reestructura los roles y relaciones institucionales y transfiere el poder de las instituciones políticas nacionales y las burocracias tradicionales, a redes emergentes intergubernamentales. El efecto sobre el rol de los gobiernos, las legislaturas y la judicatura en establecer nueva legislación y políticas tan sólo comienzan a percibirse". [5]

En resumen, estamos ante una situación que podría resumirse en términos de los siguientes procesos: [6]

a) La homogenización de la tecnología

Posiblemente uno de los procesos que más ha sido afectado por la globalización y por la formación de bloques regionales ha sido la producción, difusión y adopción de las nuevas tecnologías. En muchas áreas hay una tecnología que se utiliza globalmente y que establece la norma.

---

[4] Una publicación reciente ejemplifica esta preocupación de las unidades subnacionales por insertarse en forma efectiva en las nuevas corrientes globales; Douglas M. Brown & Earl H. Fry, *States and Provinces in the International Economy*, Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley, 1993.

[5] Scott H. Jacobs, "Why Governments Must Work Together", *OECD Observer*, febrero/marzo de 1994.

[6] Norma Burgos Andújar, presentación ante el Senado de Puerto Rico, febrero de 1994.

b) La uniformidad en los productos

Si bien no se ha llegado al nivel de que la mayoría de los productos son lo que Theodore Levitt llamó productos globales [7], sí es cierto que crecientemente una cantidad de productos desde automóviles hasta productos de consumo cotidiano, son iguales a través del globo.

c) La deslocalización de la producción

La creciente importancia de los conocimientos en los procesos de producción y la ascendencia de los servicios en los procesos económicos, conjuntamente con los cambios en la tecnología, han hecho que la producción se pueda llevar a cabo prácticamente en cualquier lugar. Los servicios, un componente importante de los cuales es la información, ya superan a los bienes en el comercio internacional. No es necesario contar con recursos naturales, por ejemplo, ni siquiera con una localización favorable para convertirse en un actor efectivo a nivel global.

d) La eliminación de barreras nacionales

Una consecuencia del TLC, pero también de la aprobación del GATT y de las negociaciones bilaterales ha sido la eliminación de las barreras no sólo al comercio, sino también al flujo de capital en la economía global. Los mercados de capital se han ido integrando y puede decirse que ya las líneas entre naciones con relación al flujo de capital son mínimas. La consecuencia es que empresas norteamericanas compiten con empresas europeas en los mercados de capital de Londres y las europeas compiten en los mercados de capital de Nueva York.

e) La uniformidad en normas y reglamentos

Todo lo anterior ha traído como consecuencia una mayor uniformidad en las leyes y reglamentos que regulan los procesos económicos y las consecuencias de éstos. Obviamente ha ocurrido en los bloques en sí, por ejemplo la Unión Europea, tiene cerca de 22,000 reglamentos que afectan a todos sus miembros en diversas áreas: desde los derechos relacionados a la propiedad intelectual hasta reglamentos ambientales. Pero, también ha ocurrido entre bloques. La regulación de los requisitos de capital de los bancos surgió de un acuerdo internacional, reconociendo la integración de los mercados financieros. No hay duda de que la tendencia es hacia la interdependencia reglamentaria.

[7] Harvard Business Review, 9/1983

Todo esto tiende a reducir el ámbito de acción de los gobiernos en países y unidades sub-nacionales. Pero, más aún, cambia las reglas de juego bajo las cuales se ha concebido el proceso de desarrollo económico. Se consolida un espacio económico, utilizando el concepto de François Perroux, que requiere nuevos mecanismos de manejo y nuevas categorías analíticas más apropiadas.

El tema de la reforma del Estado necesariamente tiene que integrar los factores que definen la capacidad de inserción de una economía en este esquema emergente. Es importante reconocer, además, que lo que define esa capacidad puede cambiar radicalmente en poco tiempo en función de cambios de tecnología o arreglos institucionales. Las economías tienen poco que decir al respecto, pues los determinantes de estos cambios responden a las necesidades de la empresa global y no a condicionantes nacionales.

II. LAS REFORMAS

Ante la situación descrita, es necesario pensar en un nuevo modelo de desarrollo económico para muchos de nuestros países, algo que no es ni obvio ni siquiera aceptable para muchos. En el caso particular de Puerto Rico, las razones por las cuales es necesario repensar nuestra estrategia de desarrollo incluyen las siguientes:

La primera es que se ha perdido la capacidad de sostener altas tasas de crecimiento económico en los últimos veinte años. Por supuesto, se podría argumentar que la tasa de crecimiento económico decreció porque la de Estados Unidos también lo hizo. El señalamiento que habría que hacer es que si uno compara los ritmos de crecimiento a través de las últimas cuatro décadas, es evidente que al menos hasta los setenta, nuestra economía sostenía ritmos superiores a los de Estados Unidos, mientras que ahora ambas economías se mueven en forma sincrónica. Padecemos de lo que podemos llamar "senilidad precoz". Puerto Rico crece al ritmo de una economía madura, cuando aún no lo es.

Este problema se agudiza si se compara a Puerto Rico con las economías de sus competidores actuales y potenciales. En los últimos tres años, China ha tenido ritmos de crecimiento de más del 10.0% anual, Malasia de alrededor del 9.0%, Singapur del 7.0%, Venezuela alrededor del 6.0%, no obstante un

crecimiento negativo en el 1993, y Chile el 7.0%, por mencionar algunos.

El problema con la tasa de crecimiento en las dos pasadas décadas, es que no permite generar los ahorros para la inversión, los recursos para mejorar la calidad de los servicios sociales, ni la actividad económica para generar los empleos necesarios. De haber Puerto Rico continuado la tendencia de crecimiento que le caracterizó en los cincuenta y sesenta, en vez de haberse reducido su tasa de crecimiento, hoy sería un país con un nivel de ingreso superior al actual en aproximadamente un 40%.

Un aspecto que es pertinente mencionar es que Puerto Rico se encuentra en un proceso de transformación radical en varios sectores, particularmente el de ventas al detalle, en un ambiente de crecimiento lento. Las consecuencias de esto no deben menospreciarse pues es claro que, en un contexto de rápido crecimiento, los desplazamientos que ocurren al introducirse nuevas modalidades y tecnologías pueden ser compensados. Con tasas bajas de crecimiento, esto se hace infinitamente más difícil.

La segunda razón por la cual es necesario un nuevo modelo es que el contexto global ha cambiado radicalmente. Los procesos de globalización y de formación de bloques regionales, ya fueron mencionados. Sin embargo, es deseable recalcar la importancia de algunos aspectos de esta transformación. Uno de ellos es la creciente importancia de las economías del pacífico en la economía global. La reciente conferencia celebrada en Seattle, con la participación de jefes de Estado de países asiáticos y el Presidente de los Estados Unidos, es reflejo de la importancia que el gobierno de ese país le atribuye a este nuevo bloque económico. El centro de gravedad de la economía de Estados Unidos se moverá hacia el Oeste.

Un segundo cambio importante en el contexto global es la creciente competencia por la inversión externa. Esto surge de varias fuentes, siendo una de las más importantes los reclamos de los países de Europa Oriental. En cuanto a la inversión directa del exterior, es interesante mencionar que cinco países -México, China, Malasia, Argentina y Tailandia- absorbieron la mitad de la inversión directa del exterior en países en vías de desarrollo en 1991, unos $20 mil millones de un total de $40 mil millones. México, aún antes del TLC, recibió la cantidad mayor, unos $5.0 mil millones.

El tercer aspecto es que Puerto Rico tendrá que competir en un contexto que se perfila, por lo menos hasta fines de la década, como uno en que Estados

Unidos y las economías industrializadas tendrán un ritmo lento de crecimiento económico. Esto sugiere que no podrá contar con el crecimiento de estas economías como elemento impulsor de la nuestra. El crecimiento dependerá de su capacidad de penetrar los mercados mundiales, particularmente aquéllos que sostienen tasas más altas de crecimiento y de identificar mercados en que podemos tener una ventaja competitiva para nuestros productos, tanto bienes como servicios.

El cuarto cambio es la preeminencia de los conocimientos y la tecnología en los procesos de producción. En muchos de los sectores emergentes, el componente de conocimientos representa la mayor parte de los costos de los productos, eso es así, por ejemplo, en la electrónica y en los productos farmacéuticos, pero caracteriza a prácticamente todos los sectores. Una consecuencia del cambio tecnológico acelerado es la reducción en el ciclo de vida de los productos, lo cual impone condiciones distintas en cuanto a los procesos de producción y a su localización.

Por otro lado, el desarrollo de nuevos procesos de producción también contribuye a transformaciones en cómo y dónde producimos. Estamos en medio de un proceso de *desmaterialización* y *deslocalización* de la producción, a consecuencia del cambio tecnológico, que transforma la naturaleza misma del proceso de manufactura y los factores que inciden sobre las ventajas competitivas. La creciente importancia de los servicios en la economía global está relacionado a lo anterior. [8]

Finalmente, las formas en que se compite en la economía global han variado. Aunque hay economías que lo hacen en función de mano de obra barata, la nueva competencia se da en función de la incorporación de conocimientos en los procesos de producción, como se refleja en la experiencia de los países asiáticos, ya mencionada y en la creciente formación de redes de productores que forman sistemas integrados de producción. A lo anterior habría que agregar la entrada de nuevos actores a los mercados internacionales, el caso de China y, en nuestra región, Cuba.

Como parte de los factores que impulsan la formulación de un nuevo modelo de desarrollo económico, hay que mencionar al Tratado de Libre

---

[8] José J. Villamil, "Las nuevas bases económicas de la ciudad", *San Juan: hacia el nuevo siglo,* Oficina de Planificación y Presupuesto, Municipio de San Juan, 1991.

Comercio de Norteamérica. Al respecto, hay que puntualizar cuatro aspectos que han estado, si no ausentes, muy soslayados en la discusión. El primero es que con o sin el TLC, México es un competidor formidable y que su nueva legislación sobre inversiones extranjeras fortalece esa condición. Lo segundo es que para Puerto Rico el impacto principal se hará sentir por vía de la desviación de flujos de inversión y no por vía de los flujos de comercio internacional. Tercero, un impacto adicional es la influencia que ejercerá el TLC en mover el centro de gravedad de la economía de Estados Unidos hacia el Oeste. Por último, México atraerá inversión no sólo de empresas intensivas en mano de obra, sino también de empresas de alta tecnología. [9]

Ante este panorama y el surgimiento de nuevas formas de competir en el escenario global y las consecuentes modificaciones en los condicionantes de la capacidad competitiva de los países, regiones y ciudades, Puerto Rico, no ha modificado sus estrategias promocionales desde hace cuatro décadas. De ahí la importancia del nuevo modelo y de la reforma del Estado que lo viabiliza.

Resulta conveniente echar una mirada al modelo económico actual. Lo primero que salta a la vista es que éste se fundamenta casi exclusivamente en un modelo de manufactura que ya está dejando de ser el más relevante. Mientras la manufactura se mueve hacia un esquema de redes de producción y de integración con servicios avanzados, el modelo promocional que utiliza Puerto Rico sigue siendo el de promover el establecimiento de fábricas individuales, no reconociendo el hecho de que crecientemente la actividad económica requiere unos núcleos de actividades complementarias entre sí que, en conjunto, son competitivas. Además, es importante reconocer que la línea que divide la manufactura de los servicios se hace cada vez más borrosa.

Lo segundo es que se trata de un modelo que se fundamenta mayormente en la provisión de incentivos contributivos generales, cuando la tendencia es hacia incentivos directos dirigidos a propiciar algún tipo de actividad particular. Por ejemplo, un estudio reciente de la OECD indica que los incentivos

---

[9] La posición de la Junta de Planificación al respecto, según presentada recientemente ante una comisión del Senado, incluye muchos de estos puntos. Es evidente que TLC es la culminación de un proceso de integración entre las tres economías de América del Norte que viene consolidándose desde fines del siglo pasado. Un análisis de este proceso de integración es el artículo, "Core and Periphery in the Western Hemisphere", por el autor, que aparece en el libro de Dudley Seers, *Underdeveloped Europe*, Harvester Press, 1979, Hassocks, GB.

generales se han reducido y han sido sustituidos por subsidios específicos como son, por ejemplo, los subsidios para el adiestramiento de la fuerza trabajadora a emplearse en un proyecto, apoyo para la investigación y el desarrollo o para la exportación. [10]

Lo tercero es que se ha dependido del acceso privilegiado a Estados Unidos como un factor de desarrollo cuando este acceso se ha hecho disponible a otros países, particularmente a México con el TLC. [11]

Por otro lado, se han dejado al margen una serie de aspectos que sí son de mayor importancia en el contexto global. Dos de ellos son la ausencia de una política explícita de ciencia y tecnología y un apoyo decidido al fomento del comercio externo. Ambas se explican en función de un modelo en que las empresas que se atraen a Puerto Rico ya tienen sus mercados y su investigación tecnológica se hace en otros lugares.

Lo anterior no implica que no hay un reconocimiento de la necesidad de cambio, ni que no hubieron esfuerzos en algunas áreas dirigidos a transformar lo descrito. El punto es que muchos de los esfuerzos han quedado truncos y han sido insuficientes. El presupuesto de FOMEXPORT, por ejemplo, una entidad creada para estimular las exportaciones, es insuficiente para que ese programa pueda ser efectivo. En cuanto a ciencia y tecnología, el consejo asesor que se creó en 1987, tuvo una existencia muy breve y hoy ninguna entidad es responsable por esa área de tanta importancia. Está hoy Puerto Rico en lo relacionado a la política científica y tecnológica donde estaba hace veinte años, no obstante esfuerzos importantes pero aislados, hechos en la pasada década.

Hay mucho escrito sobre las rutas al desarrollo. El punto que debe destacarse es que no hay soluciones fáciles ni rápidas. El problema es complejo, requiere que se integren acciones a muchos niveles y, particularmente, que

---

[10] David Wheeler y Ashoka Mody, "International Investment Location Decisions: The Case of U.S. Firms", *Journal of International Economics*, No. 33, 1992. Este artículo, que utiliza información sobre las decisiones de localización de empresas manufactureras norteamericanas, llega a la conclusión de que éstas no le atribuyen mucha importancia a este tipo de incentivo, pero sí a la calidad de la infraestructura, las comunicaciones y las economías de aglomeración, medidas éstas como la existencia de una amplia base industrial.

[11] A mediados de diciembre de 1993, se aprobó el nuevo acuerdo del GATT, conocido como la Ronda del Uruguay, que liberaliza el comercio internacional y que incorpora varios nuevos aspectos, por ejemplo el comercio en servicios.

exista un amplio consenso sobre la dirección a seguir. Es necesario reconocer los fundamentos de la competitividad [12] y estructurar las áreas y las instituciones que permitan lograrlos. Estos son, a nuestro entender:

a) Fuerza obrera capacitada y flexible

Una lectura de la promoción de varios países y unidades subnacionales sugiere que la existencia de una fuerza obrera capacitada y flexible se presenta como uno de los factores más atractivos de una localización. El estado de Georgia, por ejemplo, ha sido particularmente exitoso en atraer actividad económica mediante un innovador programa de capacitación de personas para ocupar posiciones en empresas de alta tecnología, conocido como "Quick Start".[13]

b) Infraestructura adecuada

La existencia de infraestructura es un factor obvio y, nuevamente, el mercadeo de los países hace referencia a ella, por ejemplo, puntualizando costos bajos de algunos servicios. El trabajo de Wheeler y Ashoka citado anteriormente concluye que la calidad de la infraestructura es uno de los factores claves en la decisión de localización.

c) La capacidad en ciencia y tecnología

En un contexto en que los conocimientos y la tecnología han adquirido la principal función en el proceso de desarrollo, se tiene que contar con los mecanismos para asegurar una infraestructura científica y tecnológica adecuada que permita proveer el apoyo necesario a los procesos de producción. Prácticamente todos los estados de EE.UU. tienen políticas en este campo y los países más exitosos le han provisto una alta prioridad. El caso de Singapur es notable al respecto. Su política científica y tecnológica incluye la meta de aumentar su inversión en R&D a un 2.0% del PNB, el doble de la cifra actual, conllevó el establecimiento de una nueva universidad especializada en investigación, el establecimiento de un sistema de información que posiblemente sea

---

[12] Los trabajos sobre el tema de Michael Porter, S. Lall de la Universidad de Oxford, el Banco Mundial y la OECD coinciden en términos generales en identificar estos factores como los esenciales.

[13] Robin Tierney, "Peach of a State", *World Trade,* October, 1993.

el más adelantado en el mundo, la expansión de parques de ciencia y el estímulo a la formación de alianzas entre empresas nacionales y empresas extranjeras para asegurar el flujo de nuevas tecnologías. [14]

d) Infraestructura social

En un mundo en que las opciones de localización de la actividad económica se han ampliado, la existencia de sistemas eficientes de educación y salud, así como ciudades cuya infraestructura es de alta calidad, se convierten en factores de atracción importantes. En vista de que la tecnología ha generado patrones de localización independientes de los factores tradicionales, la calidad de vida se convierte en un elemento competitivo importante. Para las actividades intensivas en "conocimientos", posiblemente sea el más importante, conjuntamente con la existencia de facilidades universitarias y de investigación.

e) Una base diversificada de empresas

Una de las ventajas de determinados países que se ha señalado en un artículo reciente [15] es la existencia de una amplia base de actividades industriales y servicios. Lo importante es lograr que se integren en una red de eslabonamientos que sirva para mejorar la capacidad de competir de cada uno de sus componentes, aprovechando las economías de aglomeración que se generan por contar con esta base industrial. El concepto central es que una red integrada de empresas provee las economías de escala y de aglomeración que anteriormente dependía del crecimiento en tamaño de una empresa.

f) Orientación al exterior

El Banco Mundial ha publicado un número de trabajos en que concluyen que aquellos países que tienen políticas claras de insertarse en la economía global y que mantienen políticas de apertura, han experimentado un crecimiento más acelerado que los otros. Puede

---

[14] F. Wu, "Singapore and the Global Economy in the 1990's", *International Economic Insights*, Institute for International Economics, July/August, 1992.

[15] David Wheeler y Ashoka Mody, *Op.Cit.*

decirse, sin embargo, que Puerto Rico ha sido un país exportador sin una política de exportaciones. [16]

g) Consistencia y estabilidad en las políticas

Este es otro de los factores que se han señalado como uno de los fundamentos de la capacidad competitiva de los países, el que mantenga un clima reglamentario que no sólo no sea opresivo, sino que sea consistente. El mensaje del gobierno tiene que ser claro y enfocado en el logro de los objetivos de desarrollo económico.

III. REFORMA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO

La inmensa mayoría de las instituciones públicas se establecieron en la década del cuarenta en Puerto Rico y, no es exagerado decir que la estructura de gobierno ha permanecido esencialmente la misma desde entonces. Por supuesto el aparato estatal ha crecido y hoy cuenta con unas 120 agencias y cerca de 300,000 empleos, de un total de alrededor de 1,000,000 para la economía en su totalidad. Esta cifra incluye las agencias ministeriales, propiamente, así como corporaciones del Estado, mayormente en el área de provisión de infraestructura.

A través de los años se han hecho intentos de reestructurar el sector público mediante el mecanismo de Comisiones de Reforma de la Rama Ejecutiva. La primera de éstas ejerció su gestión en los años cincuenta y resultó en cambios mínimos a la estructura vigente, modificando la naturaleza de la Junta de Planificación de una entidad independiente a una adscrita a la Oficina del Gobernador. La segunda importó el concepto de las superagencias,

---

[16] Una entidad del Gobierno Federal de los EE.UU. de Norte América, el Trde Promotion Coordinating Committee, presidido por el Secretario de Comercio, recientemente publicó un documento que contiene los elementos de una política de comercio exterior, *Toward a National Export Strategy*, 30 de septiembre de 1993. En Puerto Rico, el Banco de Desarrollo Económico ha asumido el liderato en formular una política para el sector externo y ha iniciado un conjunto de programas de estímulo a las exportaciones. Uno de ellos, SERVIEXPORT, es un intento innovador de estimular las exportaciones en el sector de servicios, mediante el ofrecimiento de financiamiento a empresas de ese sector para propósitos de desarrollar nuevos mercados externos.

esquema originado por la Rand Corporation para la ciudad de Nueva York en los años sesenta. Estas eran iniciativas conjuntas del Legislativo y el Ejecutivo.

En agosto de 1991, se aprobó una Ley de Municipios Autónomos que resultará en un patrón totalmente distinto de toma de decisiones en varios aspectos. Esta legislación le devuelve a los municipios la autoridad de imponer y recaudar impuestos sobre la propiedad, establece un mecanismo para lograr la autonomía en lo relacionado a la planificación del suelo y al otorgamiento de permisos tanto de ubicación como de construcción y reordena la distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos municipales.

No es de sorprender que la reforma municipal ocurre en el contexto de bajo crecimiento, de fragilidad fiscal y de una visión del rol del sector público distinta a la que nos caracterizaba en los cuarenta, cincuenta y sesenta. En gran medida la reforma municipal en Puerto Rico no es muy distinta al "Nuevo federalismo" del Presidente Reagan en los Estados Unidos.

Un problema fundamental con la Ley es que efectivamente cambia la manera de hacer planificación en Puerto Rico, pero dice poco sobre cómo estructurar los procesos a nivel central. Es evidente que la Ley como se aprobó debe obligar a repensar el funcionamiento de la Junta de Planificación y posiblemente de otras entidades. A la vez que las tendencias externas obligan a repensar los esquemas de toma de decisiones para hacer más efectiva la inserción en estos procesos, la legislación mencionada debilita al organismo central y amenaza con crear condiciones que dificulten el que Puerto Rico pueda ser un actor efectivo en el contexto global.

A partir de 1993, el gobierno electo en noviembre de 1992 ha comenzado una serie de reformas encaminadas a lograr los siguientes objetivos:

- una reducción al tamaño del Gobierno
- la privatización de actividades en distintas áreas del quehacer público
- la utilización del mercado como movilizador y asignador de recursos

Estas medidas se han incorporado en un *Nuevo modelo de desarrollo económico* que tiene las siguientes características:

Propone tres principios guía para orientar las acciones del Estado: la utilización al máximo del mecanismo del mercado, la capacidad competitiva y la productividad como objetivos centrales y la integración de un esquema de reforma social como parte del modelo económico. Establece objetivos y

propone ocho estrategias para lograr los objetivos. Estas ocho estrategias son las siguientes:

a) La estrategia promocional se refiere a la necesidad de complementar los incentivos actuales como instrumentos de promoción con otros que pongan énfasis en los fundamentos de la capacidad competitiva, según se describieron.

b) La estrategia reglamentaria tiene como propósito generar un clima en que la actividad empresarial se facilite y en que los reglamentos no se visualicen como obstáculos innecesarios al desarrollo de esta actividad.

c) La estrategia financiera es responsabilidad primordial del Banco Gubernamental de Fomento, y tiene como finalidad mejorar la efectividad de los mercados de capital en movilizar y canalizar los recursos financieros, tanto del exterior como locales, hacia usos productivos.

d) La estrategia fiscal es principal responsabilidad del Departamento de Hacienda, y tiene dos componentes, el sistema contributivo y la utilización de los recursos públicos.

e) La estrategia para el desarrollo de la infraestructura tiene como meta asegurar que se cuenta con la infraestructura requerida para ser competitivos en el nuevo contexto global. Incluye no sólo la tradicional, sino también la llamada nueva infraestructura, las telecomunicaciones, la informática y la infraestructura científica y tecnológica.

f) La estrategia de recursos humanos tiene como un componente importante el establecer un sistema de educación vocacional y técnica adecuado. La integración de gobierno, empresa e instituciones educativas en el desarrollo de estos sistemas y en el mejoramiento de la educación es imprescindible.

g) La estrategia social, se fundamenta en el apotestamiento o apoderamiento de comunidades, e incluye una reestructuración del sistema de política social que propicie la autosuficiencia económica de los sectores marginados.

h) La estrategia institucional, va dirigida a confrontar el problema de que la estructura del Gobierno de Puerto Rico fue diseñada en un contexto muy distinto al actual y al emergente y es necesario adecuarla al nuevo contexto. Se percibe un serio problema de obsolescencia institucional.

Para propósitos de este trabajo, es pertinente puntualizar en la estrategia institucional. La propuesta del Gobierno tiene dos dimensiones: por un lado la consolidación de agencias en los llamados "departamentos sombrilla" que integran a agencias con ámbitos de acción comunes en una sola entidad,

simplificando el problema de manejo y reduciendo los niveles decisionales.

Aunque la idea al comienzo parece relativamente sencilla, la implantación de esta estrategia institucional ha resultado ser sumamente difícil y refleja el problema de concebir una reforma del aparato público desde una perspectiva organizacional sin tomar en consideración la complejidad de los procesos en sí. En el área de desarrollo económico, en el que intervienen un sinnúmero de agencias, el problema ha sido particularmente agudo, pues muchas de las agencias no limitan su ámbito de acción a un área en particular. Por ejemplo, la Junta de Planificación ha tenido un rol destacado en la formulación de políticas económicas y en la confección de las cuentas sociales, pero también tiene una función importante en la determinación del uso del suelo y en la programación de la infraestructura. El Banco Gubernamental de Fomento es una entidad que financia actividades privadas de desarrollo, pero es también agente fiscal del Gobierno.

Tampoco ha sido fácil determinar la función que desempeñará la agencia sombrilla en relación a las agencias comprendidas bajo ella. El resultado ha sido, hasta el momento, una ambigüedad que no propicia una mayor agilidad en el proceso de toma de decisiones. Es posible que con el tiempo esta dificultad se reduzca. La Legislatura, además, ha estado renuente a aprobar las nuevas estructuras. Contrario a las dos Comisiones mencionadas anteriormente, en este caso el mecanismo utilizado ha sido un proyecto de ley sometido por el Ejecutivo.

Pero, el problema principal es que la agrupación no es suficiente. El mejor ejemplo nuevamente surge del área de desarrollo económico. La entidad clave en ese sector ha sido la Administración de Fomento Económico, agencia responsable por el desarrollo industrial de Puerto Rico, cuyos orígenes se relacionan con CORFO en Chile. Fomento, como se le conoce, estableció un modelo promocional que tenía las siguientes características: estaba orientado a la atracción de inversión directa del exterior; se centraba en empresas que establecerían subsidiarias en la Isla y dependía del incentivo contributivo como el instrumento central de promoción.

La realidad es que en las últimas décadas los cambios en el contexto externo que se describieron al comienzo de este trabajo, ponen en duda la efectividad de ese esquema promocional. Lo primero es la naturaleza misma del sistema de producción que, como bien ha señalado Robert Reich, es

crecientemente uno que puede describirse como una red de instituciones y procesos que operan en distintos lugares geográficos unidos por redes de comunicación. Lo segundo es la creciente importancia de actividades económicas en que se integran el componente de información con el de la producción tangible y tercero, está el hecho de que hay nuevos actores tanto a nivel nacional como subnacional que generan un medio ambiente de competencia mucho más intensa y cuyos instrumentos para competir son diversificados y no necesariamente centrados en los incentivos fiscales.

En la medida que se agrupen las entidades de desarrollo económico, pero no se modifique su estrategia promocional para acomodar a estos factores, será difícil que la estrategia institucional logre ser exitosa.

La segunda vertiente de la reforma institucional es la privatización de un sinnúmero de actividades y agencias del sector público. Entre éstas se encuentran las siguientes: la venta de la compañía de transporte marítimo, la venta de los hoteles propiedad del gobierno, la privatización de la construcción y operación de las nuevas cárceles, la privatización de obras de construcción de infraestructura, por ejemplo, puentes de peaje, la liquidación de algunas operaciones, particularmente en el campo agrícola, y la subcontratación a empresas privadas de diversas actividades, como es el manejo de complejos residenciales públicos.

En qué medida serán exitosas, es difícil de predecir. Sí es cierto que no existe una política clara al respecto, ni tampoco criterios establecidos para definir las formas óptimas de llevar a cabo el proceso. Hasta ahora ha sido un proceso *ad-hoc* y no hay un elemento integrador, excepto por el hecho de que existe un comité en el gobierno cuya responsabilidad es la de estudiar las oportunidades para privatizar actividades y hacer las recomendaciones pertinentes. Ni el sector privado ni el laboral han tenido participación activa en el proceso.

Un elemento que ha estado ausente en los intentos de privatización ha sido la formulación de políticas que rijan al sector o actividad objeto de la privatización, una vez se haya logrado. El resultado ha sido negativo en dos dimensiones: dificulta la privatización pues los potenciales privatizadores no tienen una idea clara de las condiciones o reglas de juego post-privatización y, segundo, se crea un vacío con consecuencias potencialmente negativas para la economía, más allá del impacto sobre el consumidor en casos en que éste se ve

afectado. El caso que mejor ilustra este problema fue el intento de venta de la empresa estatal de teléfonos, sin que se hubiera formulado la política pública para el sector de telecomunicaciones, uno que se reconoce como clave para el desarrollo económico.

Es pertinente mencionar que la integración de la política social en el modelo económico representa un cambio importante en lo que ha sido un sistema en que lo social y lo económico han estado desvinculados. Se ha dependido de una política social asistencial financiada y definida por las transferencias mayormente del Gobierno de los Estados Unidos, y una política económica cuya finalidad ha sido la promoción de empresas del exterior con reducida capacidad de generar empleos.

IV. ESTRATEGIA DE LAS REFORMAS

Los economistas tradicionalmente no han integrado la dimensión institucional en sus esquemas de reforma de las políticas económicas o en sus estrategias de desarrollo económico. [17] El tema del diseño organizacional óptimo en distintos contextos no es uno que ha caracterizado la discusión sobre las opciones de desarrollo. Puerto Rico no es excepción. Sin embargo, es bastante claro que sin una estrategia de diseño organizativo los mejores esquemas de política económica fracasan.

En el caso concreto de Puerto Rico es evidente que los principios que definen al *Nuevo modelo de desarrollo económico* recién anunciado y que se describió muy someramente, son los correctos. Sin embargo, en la medida que no se estructuren los mecanismos para implantar medidas clave para lograr los objetivos en él expuestos, el nuevo modelo será un ejercicio en futilidad o, en el mejor de los casos, un resorte retórico que anclará algunas iniciativas fragmentadas. Por eso se hace necesario un tratamiento explícito de la dimensión institucional en lo que a la implantación se refiere.

Es evidente que la estrategia adoptada recoge muchos de los elementos que caracterizan la sabiduría convencional de los años ochenta: la privatiza-

---

[17] Geoffrey Lamb, *Managing Economic Policy Change: Institutional Dimensions*, World Bank Discussion Paper, No. 14, 1987.

sobre los fundamentos de la reforma. En el caso de Puerto Rico esto se ha logrado con respecto al *Nuevo modelo de desarrollo económico,* que ha logrado el apoyo de los principales grupos empresariales. En una sociedad en donde el poder está disperso entre un gran número de actores con capacidad de intervenir en el proceso de decisiones, en que los distintos intereses han desarrollado la capacidad de organización que viabiliza esta intervención y en que los grupos de interés se definen en forma cada vez más estrecha, el consenso es esencial. Es la única manera que en una sociedad democrática se puede resolver exitosamente el problema de la tensión entre los requerimientos internos de una sociedad y los condicionantes del contexto externo.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo permanente y con identidad propia, que forma parte del Sistema de la CEPAL. Fue concebido a principios de los años sesenta (junio de 1962) para apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y coordinación de las políticas públicas, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación.

Durante sus treinta y dos años de vida, el Instituto ha ido consolidando una significativa presencia que lo ha convertido en un verdadero patrimonio de la región. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en la construcción y el perfeccionamiento de estructuras institucionales orientadas - con visión de largo plazo - al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones de acuerdo con los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos. En la actualidad, la labor del Instituto se centra en el tema de la gestión estratégica del Estado.