

LA REHABILITACION DEL ESTADO EN AMERICA LATINA: LA REFORMA DEL ESTADO EN LA NUEVA AGENDA DEL DESARROLLO*

JOAN PRATS I CATALÁ.**

RESUMEN

La rentabilidad del estado en América Latina: La reforma del estado en la agenda de Nuevo Modelo de Desarrollo.
Lecciones aprendidas: Reforma del Estado Latinoamericano en el nuevo modelo de desarrollo.
Globalización y Reforma del Estado.

La Reforma del poder Ejecutivo: Mejoramiento de las Instituciones y las Capacidades de la Formulación y Ejecución de Políticas.

Se publica con autorización de autor

Contribución Especial para la Revista E A N.

** Funcionario excedente del Ministerio de Hacienda de España.
Licenciado en Derecho. Doctor en Derecho Público. Diplomado en Estudios Europeos. Ha sido profesor en la Universidad Autónoma de Barcelona. Diputado. Senador miembro del Consejo de Estado y Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente dirige el programa sobre Transición económica y gobernabilidad" desarrollado entre ESADE y la Universidad de las Naciones Unidas. Consultor de Naciones Unidas y profesor del Ph. D In Management Sciences de ESADE, Barcelona.

E-MAIL: prats@m.esade.es

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

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

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

macroeconómica" la cita es lapidaria, pero en absoluto aislada.

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



5. Washington ha rehabilitado la idea y el rol del estado en el nuevo paradigma de desarrollo. **Estado y Mercado ya no se autoexcluyen, sino se implican mutuamente,** como señala Jarquín, desde el BID, "el estado ya no es sólo el Problema; ha pasado a ser parte del problema y parte de la solución" Los Bancos de desarrollo han legitimado un área nueva de negocio. Durante los próximos años, La Reforma del

Estado, va a ser "big business" legítimo. Junto a los Bancos, toda la pléyade de agencias bilaterales y multilaterales de cooperación afinan sus estrategias. Miles de Institutos y empresas consultores otean en el horizonte y afinan también su repertorio de soluciones en busca de problemas. ¿Qué harán los gobiernos Latinoamericanos ante lo que se les viene encima? Habrá de todo, dada la heterogeneidad existente. Pero **lo más urgente es fortalecerse para poder imponer, o discutir por lo menos, la agenda y la estrategia de las reformas.** Desgraciadamente, en la mayoría de los casos, todavía no puede prescindirse de la cooperación internacional.

6. **las primeras preguntas** son claras. Si el estado existente todavía es producto del modelo de desarrollo pasado y sigue muy condicionado por sus grupos de interés, hay inevitablemente que preguntarse: ¿Que roles debe jugar el estado reformado? ¿que transformaciones implica ello en lo actual? ¿que estrategia resulta la más

reformas y para garantizarles el apoyo de una coalición suficiente? La reforma del Estado tampoco es un tema nuevo. Al menos en su componente de reforma administrativa ya llega casi 40 años en la agenda de los gobiernos de la región y de las agencias de cooperación técnica. ¿Cuales son las lecciones aprendidas?

Lecciones Aprendidas

Reforma del Estado y Gobernabilidad

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

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

9. La creencia de que el desarrollo era derivado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planteamiento, respondió a una convicción común de ambos bloques de la guerra fría. Por lo demás, se basaba en la experiencia indudablemente exitosa del plan Marshall en Europa y aparentemente exitosa de los países del socialismo real. Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron el premio Nobel. Pero todavía hay bastantes países que están devolviendo los préstamos

adecuada para priorizar, seleccionar y secuenciar las para planteamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. **en esta época ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.**

10. **Paralelamente, la teoría organizativa estaba instalada en el paradigma burocrático.** La organización burocrática era mayoritariamente visualizada, no como una opción organizativa, sino como "el modelo" de racionalidad organizativa en términos de eficacia y eficiencia. La burocracia servía igualmente para construir el Estado de Bienestar en Occidente y en el Socialismo en Oriente. **El movimiento internacional de reforma administrativa fue, en síntesis, el intento frustrado de introducir racionalidad burocrática en todo el mundo en desarrollo.** El resultado fue que, bajo un

barniz burocrático, se desarrollaron profundas buropatologías, que casi nunca habrían permitido a Max Weber reconocer como burocracias las organizaciones públicas latinoamericanas.

11. **La burocracia es ciertamente compatible con la democracia y con el autoritarismo Político. Pero no puede desplegar plenamente ninguna de sus cualidades y potencialidades, sin una autonomía mínima del Estado frente a los grupos de interés de todo tipo.** La falta de tal autonomía ha pervertido casi todas las reformas administrativas en América Latina.

Este autor recuerda un espléndido proyecto de implantación del sistema de mérito en el servicio civil de determinado país, comprensivo de la ley correspondiente, el registro informatizado del personal, la clasificación de cargos y hasta evaluación del desempeño. El proyecto era excelente en el papel. Fue debidamente bancado. Lastima que no tuviera en cuenta que en el equilibrio político del país buena parte de la nómina de cargos públicos tenían que quedar a disposición discrecional de la oligarquía partidista de turno. ¿Hasta qué punto puede introducirse el principio de mérito, condición necesaria de la burocracia, sin la reforma política del estado patrimonialista?

12. **Desde mediados de los 70 el paradigma de desarrollo y el paradigma burocrático entraron en crisis. Depronto se descubre que la política y las políticas importan. Se redescubren las instituciones, el capital social y la cultura cívica como determinantes del marco de incentivos y constricciones de la**



REHABILITACION DEL ESTADO

21. Pero la simple estabilidad macroeconómica, aun acompañada de algunas privatizaciones y desregulaciones y de la apertura comercial, no garantiza **la eficiencia y la competitividad de los mercados**. Estas requieren de un Estado capaz de proveer o garantizar los marcos institucionales incentivos de la producción y del intercambio económico competitivos, es decir, las reglas del juego del mercado. De hecho éste es el rol económico fundamental del Estado en el nuevo modelo de desarrollo: hacer viable el mercado mediante la provisión de seguridad jurídica, es decir, mediante la definición y garantía de los derechos de propiedad, del cumplimiento de los contratos y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, todo lo cual no solo produce una notable disminución de los costes de transacción sino que incentiva además de las actividades productivas frente a las especulativas e informales. **La provisión de seguridad jurídica implica reformas institucionales y desarrollo de nuevas capacidades** tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo y en Judicial. **Implica también el desarrollo de una cultura cívica y de confianza, sin la cual la mera coerción estatal resultaría radicalmente insuficiente.**

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



23. El reto de una economía productiva exige que el Estado garantice también **la provisión de ciertos servicios esenciales**.

El primero se refiere al derecho a la vida y a **la seguridad personal y familiar** y se corresponde con **los servicios de seguridad y orden público**. Pero deben incluirse también la provisión de **infraestructura o capital físico y de educación o capital humano, así como de investigación y desarrollo**. Todos estos servicios representan bienes públicos que trascienden desde luego lo meramente económico. Pero

ninguna economía de mercados funcionará si no se asegura su provisión suficiente.

La forma en que estos servicios deben ser planificados, programados, proveídos, financiados y supervisados, especialmente en lo referente a la participación del sector privado, plantea **interesantes opciones institucionales y de gestión**, que están en la base de muchos de los programas de modernización administrativa más actuales.

24. Otro rol del Estado es **el aseguramiento de la cohesión social**, que, a nuestro modo de ver, pasa por reducir la pobreza y luchar contra desigualdades, y por el respeto y la desintegración en la sociedad civil de las minorías étnicas. Ni la democracia ni el mercado serán sostenibles con los actuales niveles de pobreza y desigualdad. El modelo de desarrollo anterior fracasó socialmente. A comienzos de los 80 América Latina era la región más desigual del mundo.

El nuevo modelo de desarrollo quizás ha evitado el colapso, pero no ha mejorado las cosas. Gracias al crecimiento y la disminución de la inflación, en los primeros 90, seis países latinoamericanos lograron disminuir sus índices de pobreza; pero ninguno, excepto Uruguay, consiguió mejorar la distribución de la renta. La lucha contra la pobreza exige **programas y políticas de corto plazo dirigidas a elevar los estándares de vida de los más pobres y desamparados**, combatiendo la malnutrición y proveyendo servicios de agua potable y de salud, **Pero, a mediano y largo plazo, son necesarias reformas institucionales que den efectividad y progresividad a los sistemas tributarios, que permitan la reasignación realmente redistributiva del gasto público**, por ejemplo, mejorando decididamente las

REHABILITACION DEL ESTADO

inversiones en capital humano, especialmente a nivel de enseñanza básica y profesional, y aboliendo gran parte de los subsidios que bajo muy diversas formas había ido introduciendo el estado populista no precisamente a favor de los más necesitados.

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

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

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

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

(c) **generar espacios de encuentro y dialogo permanente entre los actores políticos relevantes,** con la finalidad de favorecer el sentido de pertenencia (aunque conflictiva) a una causa común, con la consiguiente posibilidad de consensos sobre la "Agenda

de Estado", tratando de superar las divisiones personales, ideológicas o partidistas irreconocibles;

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

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

(f) **Conducir procesos de descentralización política y administrativa, dentro de un marco legal y financiero bien establecido,** tendientes a fortalecer la sociedad civil, la cultura democrática y la eficiencia,

mediante el fortalecimiento o la emergencia de nuevos actores gubernamentales (las administraciones descentralizadas) que van a mejorar la representatividad, movilizar nuevas energías colectivas y mejorar la responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

27. Hasta aquí hemos expuesto algunos de los grandes roles que el Estado Latinoamericano tendrá que jugar con el modelo de desarrollo emergente. Se trata de roles sustantivos. **Existe otro rol instrumental consiste en cuidar de los aparatos o la maquinaria**

del gobierno. Reforma del Estado y Reforma de los Aparatos de Estado son conceptos diferentes, tal como Bresser Pereira ha expuesto reiteradamente. La Reforma de los Aparatos del Estado tiene en la reforma o modernización administrativa su componente fundamental. A través de **las políticas nacionales de modernización administrativa** los Estados realizan su rol instrumental de asegurar la combinación de recursos financieros, humanos, de autoridad y tecnológicos que resulte más eficiente, transparente, responsable y accesible al ciudadano en la formulación e implementación de las políticas y servicios públicos. La política de modernización administrativa no resulta de la simple agregación de las exigencias administrativas de las políticas sectoriales. Es una política horizontal, dotada de autonomía propia, aunque inseparables en su formulación y evaluación de las exigencias y resultados de las políticas sectoriales.



REHABILITACION DEL ESTADO

28. El concepto Estado, tal como lo estamos aquí utilizando, comprende los tres Poderes del Estado e incluye la Oposición Política. Ahora bien, **el éxito de la gobernación moderna trasciende el simple juego Gobierno-Oposición, ya que involucra un número crecientemente complejo de Actores.** La superación de los retos de la gobernabilidad democrática, económica y social que el Estado Latinoamericano tiene planteados es responsabilidad principal de los Gobiernos. Pero no exclusiva.

La Oposición política y los demás Actores (medios de comunicación, sindicatos, asociaciones empresariales, grupos de interés, iglesias; etc.), tienen también su responsabilidad. Ya se trate de definir un marco regulatorio, de hacer una carretera, de preservar un bien medioambiental o de prestar un servicio público, el número de actores involucrados será inevitablemente creciente y complejo. Son buenas noticias para la democracia. Pero **las capacidades de gobernación deberán crecer. El propio concepto de gobernación evolucionará: consistirá cada vez más en procurar bienes o servicios específicos y cada vez más en establecer la arquitectura o marco institucional garantizador de la interacción entre Actores que resulte más eficiente para la provisión del buen servicio.** Como gusta decir Metcalfe, la gestión pública actual será cada vez menos organizativa y más interorganizativa. Las pautas de esa interdependencia organizativa serán variables y siempre debatibles (Por ejemplos, las respuestas a cómo combinar el servicio educativo el rol del Ministerio, de las Autoridades territoriales, de la autonomía de los centros, sector educativo privado, de los padres, etc., puede dar lugar a modelos muy diversos de interacción entre Actores).

29. Lo que no debemos perder de vista en todo caso es que **la justificación última de todos los roles de la propia Reforma del Estado se encuentra en la creación de valor público, capital social, confianza y cultura cívica** (Moore, Hirschman, Ostrom, Putnam). Más allá del valor añadido por cada acción pública a cada individuo o familia, el verdadero valor a por la acción pública es el sentido de pertenencia, la convicción cívica de que vale la pena cumplir y mejorar las reglas del juego colectivo, porque éste, siempre defectuoso y perfectible, nos permite una identidad nos protege ante el infortunio y nos brinda la posibilidad de una vida digna de ser vivida. Es la producción de esta convicción, lo

que genera la confianza o capital social que previsible conforme al Derecho al comportamiento de los agentes. Es esta cultura cívica la que permite en definitiva, más allá del ejercicio de la coacción siempre excepcional, el cumplimiento efectivo de las reglas del juego. Y es este el valor público, en definitiva, lo que construye la explicación más convincente del grado de competitividad y desarrollo de los distintos pueblos.

30. En los parágrafos anteriores nos hemos referido a los roles de Estado en los términos más abstractos y más conceptualizados que hemos podido. Conocemos el debate de la teoría económica sobre el rol del Estado (Przeworski). Trasladarlo a este trabajo nos parece impropio. Al final, concluimos con Stiglitz defendiendo una posición ecléctica. Tal como este autor señala, cualquiera que sea la posición doctrinaria

prevalente sobre la intervención estatal, **los Gobiernos intervendrán siempre que los mercados no resulten capaces de satisfacer las necesidades sociales. De lo que se trata es que tal intervención no sea arbitraria y caprichosa.** "La misión de los economistas consiste en conocer los límites y los fallos tanto del Estado como del mercado e indicar cuándo y de que manera se puede intervenir con provecho. Consiste asimismo en ayudar a diseñar instituciones que incentiven intervenciones provechosas y desincentiven las nefastas. En general la historia económica demuestra que las

políticas equivocadas fueron más el fruto del marco institucional dominado por capturadores de renta del error intelectual."

Globalización y Reforma del Estado

31. Globalización y expresión poco precisa, aunque significativa. Describe **la serie de fuerzas y tendencias que están cambiando nuestro mundo y su orden. La revolución iniciada en las comunicaciones y los transportes en su causa fundamental. Sus consecuencias más importantes son:** la globalización de los mercados financieros y de la información y, en menor medida, de las mercancías y servicios; la producción de fuertes dislocalizaciones en los mercados de trabajo tradicionales y, en general, el debilitamiento del trabajo y de sus organizaciones frente al capital y las suyas; la globalización de la criminalidad de los riesgos medio ambientales, de la salud y de la seguridad; la drástica reducción de soberanía de los Estados; la



ruptura de la distinción tradicional entre las políticas internas y política internacional; la emergencia de otros actores de la gobernación global, tales como los medios de comunicación global, las grandes corporaciones transnacionales, algunos poderes descentralizados y algunas comunidades y grupos de interés del tipo más diverso...

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

33. Obviamente la globalización esta cambiando el contexto en el que los Estados Unidos Operan. Está presionado sobre viejas estructura de los Estados nacionales y sobre sus formas de hacer y de implementar políticas. **La reconstrucción del Estado Latinoamericano no podrá prescindir de esta dimensión fundamental que impregnará todo sus roles y tareas. la globalización plantea dos desafíos fundamentales a los estados latinoamericanos: por un lado, desarrollar las capacidades y las reformas necesarias en los aparatos del Estado; por otro, aprovechar las potencialidades y conjurar los riesgos que la globalización plantea al sistema democrático.**



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

el establecimiento de mecanismos de coordinación que puede responder a muy diversos modelos.

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

36. La disminución de la soberanía que la globalización conlleva puede ser compensada con la oportunidad que la misma abre para influir en los demás países en el orden global resultante. Pero para llegar a ser más dador que tomador de políticas, además de las ventajas en el punto de partida, **hace falta superar la mera presencia de conseguir representación e involucramiento regular en las deliberaciones internacionales.** Pero los Estados (y más cuanto más pequeños) no pretender involucrarse en todo y a la vez. Deberán por ello **desarrollar la capacidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas para poder definir las bases de su participación en los foros internacionales para ayudar a definir los intereses nacionales en relación a determinados eventos internacionales.**

Cuando no se tiene fuerza suficiente, ganar influencia pasa por la credibilidad internacional ésta solo se consigue con consistencia política y coherencia interna.

37. **La credibilidad e influencia internacional se acrecienta cuando** los demás Estados perciben que un Gobierno sabe lo que dice (aunque no diga todo lo que sabe) y tiene voluntad de autoridad de cumplir lo que promete. La habilidad de un Gobierno para

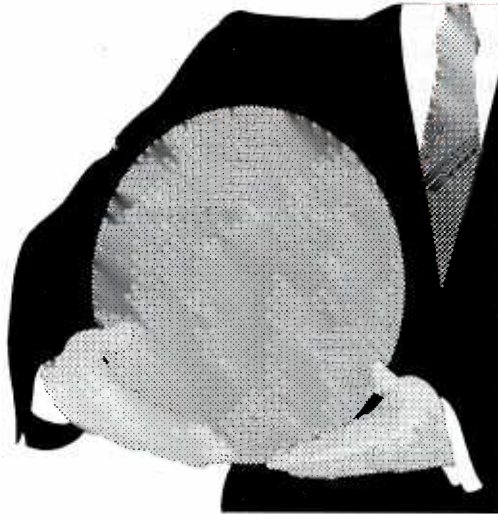
REHABILITACION DEL ESTADO

fundamentar sus compromisos en base a un cuerpo de principios y prioridades nacionales puede también ayudar a mejorar su credibilidad internacional y a la construcción de los consensos internos para aplicar los compromisos. **Todo ello exige un marco de referencia para la acción exterior que, al menos defina o garantice:** los objetivos de la política y la acción exterior en cada uno de los foros; las competencias y limitaciones de las instituciones y procesos involucrados; los medios a través los que el Gobierno Nacional participará e influirá en las decisiones internacionales; la gestión de las relaciones continuas entre los actores internos clave y en especial del flujo de información y de los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos (especialmente entre los Ministros y la unidad central de coordinación); la consistencia entre los objetivos y políticas nacionales afectadas; la compatibilidad constitucional y legal (Jacobs).

38. La globalización mejora también las oportunidades de compartir con los colegas de otros países que estén viviendo los mismos problemas.

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

39. Las consideraciones precedentes sonarán a algunos como inquietudes de europeo ajenas a las condiciones sociales latinoamericanas. Craso error. **América Latina no puede plantearse la superación de sus déficit sociales, económicos y democráticos sino mediante**



estrategias que tomen en cuenta los retos planteados por la globalización y la revolución tecnológica que la sustenta. Esto es un lujo de países ricos. Sin incorporar las tecnologías actuales, los países latinoamericanos no acceden nunca al nivel alcanzado por los países desarrollados antes de la aparición de las nuevas tecnologías. el manejo de la globalización ha pasado a ser parte inevitable de la alfabetización actual.

40. La globalización ha reducido la soberanía del Estado y ha producido la emergencia de nuevos actores

subestatales; pero no ha reducido en nada la necesidad del estado para asegurar la gobernabilidad tanto global como interna. Le obliga desde luego a transformar sus aparatos y a desarrollar las competencias de sus funcionarios, incorporando el potencial tecnológico actual. **La globalización, finalmente exige que los Estados latinoamericanos inviertan más en gobernabilidad global.** No hacerlo es provincializarse. La gobernabilidad global (governance o instituciones de gobernanza sin gobierno) está exigiendo un replanteamiento de la institucionalidad gubernamental nacida de al segunda guerra Mundial.

Los Estados Latinoamericanos tendrán no solo que defender sus interés en los foros internacionales. la superación de sus déficits de desarrollo pasa también por la capacidad para influir en la elaboración de la nueva institucionalidad internacional: Hay que reexaminar las burocracias internacionales existentes para reconvertirlas o sustituirlas por otra. Dejar estos procesos de liderazgo casi exclusivo de los países más desarrollados no parece lo más exclusivo de los países más desarrollados no parece lo más razonable si se quiere de verdad llegar a superar la brecha del desarrollo (comisión on Governace).

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

41. La reforma del Poder Ejecutivo continúa siendo el corazón de la Reforma del Estado. El Poder Ejecutivo comprende la Presidencia, los Ministros y el inmenso de aparatos administrativos de ellos dependientes, incluido el sector público empresarial. Su reforma, hoy, parece haber superado los esquemas tecnocráticos de la reforma administrativa, presentándose **en clave de gobernabilidad, es decir, como componente más de**

la adaptación necesaria al nuevo modelo de desarrollo. Por ello la Reforma del Poder Ejecutivo hoy involucra a la vez aspectos políticos, económicos, instrumentales o de gestión e institucionales.

42. Políticamente existe en América Latina un riquísimo debate sobre el régimen político o institucional más conveniente para consolidar la democracia. Se parte de la constatación universal que de los doscientos años hemos aprendido y avanzado muy poco en el diseño de mejores instituciones democráticas que ayuden a superar los problemas de "agencia" (especialmente) (Pzeworki). Pero en particular se discute sobre la pertinencia de transformar los actuales regímenes mayoritariamente presidencialistas en regímenes parlamentarios o semipresidencialistas al menos (Linz y valenzuela, Sartori). Se trata, en definitiva, de buscar el régimen o arreglo institucional más conveniente para asegurar tanto la representatividad de los presidentes como el necesario apoyo de los legislativos. No nos corresponde aquí entrar en discusión. Si señalar que sin representatividad y respaldo legislativo suficiente, la acción presidencial y, por arrastre, de todo el Poder ejecutivo van a encontrarse con un importante limitante departida. La cuestión del régimen político no está cerrada en América Latina y va a formar inevitablemente parte de la agenda de la Reforma del Estado de muchos países durante los próximos años.

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



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

45. Tal como ha insistido Yahezal Dror, es necesario establecer una distinción esencial entre funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y de sus funciones de orden superior. Las primeras cuantitativamente más numerosas y constituyen el objeto de las políticas de modernización administrativa; pero las segundas son más importantes, pues a ellas pertenecen todas las modificaciones de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico.

Todas las políticas conducentes a la construcción del nuevo modelo y las nuevas capacidades de desarrollo pertenecen calaramente a las funciones de orden superior y son responsabilidad, en último término, de la autoridad presidencial.

Fortalecer la capacidad para formular e implementar tales políticas resultará crítico para el futuro de las sociedades Latinoamericanas.

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

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

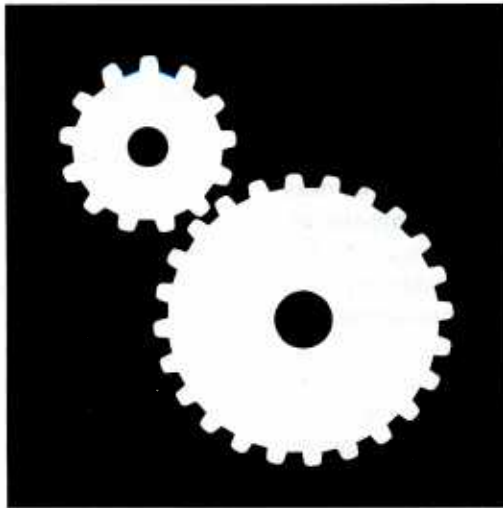
(a) las políticas deben enmarcarse en **una estrategia nacional de superación de la «brecha de desarrollo»**, pero deben responder a la vez a **una visión realista**; el objetivo es vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas con la finalidad de suscitar credibilidad y movilización de apoyo; esto exige

la difícil combinación de un conocimiento muy preciso de la realidad sobre la que se opera y a la vez de los procesos históricos profundos que han producido el auge y decadencia de las naciones;

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

(c) la formulación de políticas desde una visión de largo plazo ha de incorporar el dato ineludible de la incertidumbre; esta hace que todas las decisiones no dejen de ser sino apuestas imprecisas con la historia, por lo que la formulación requiere de gran sutileza con la finalidad de obtener ventajas y de disminuir los riesgos ante los comportamientos inesperados;

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



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

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

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

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

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

(j) un modelo de gestión formalicen de políticas debe concluir con el reconocimiento de la necesidad de **organizar un aprendizaje constante**; para ello es indispensable **evaluar sistemáticamente los resultados de las grandes políticas**; a estos efectos no siempre valen los indicadores de resultados; cuando se están evaluando políticas complejas de amplio alcance los

resultados pueden no ser indicadores fiables de la calidad de las políticas; la evaluación puede avanzar entonces mediante un examen crítico de las hipótesis y los procesos que dieron lugar a las políticas.

48. Del modelo que acaba de evocarse se desprenden una serie de **recomendaciones** claras y específicas. La primera y mas importante es la necesidad de avanzar en la profesionalización de la formulación de políticas. Las competencias requeridas para la formulación de políticas de calidad exige la formación de profesionales avanzados en análisis de políticas. Ello plantea la necesidad de fortalecer y extender los centros de investigación y formación en políticas públicas, los cuales, desde su independencia, deben cumplir la doble función de producir conocimiento válido para la acción de gobierno y de alimentar el debate, aprendizaje y participación social (además de contribuir a la formación de los profesionales futuros y de los cuadros actuales).

Plantea también la necesidad de construir en las Presidencias y en algunos Ministerios unidades de análisis de políticas, a cargo de profesionales que merezcan la confianza de los políticos y conozcan las realidades de la política, pero que actúen desde su responsabilidad exclusivamente técnica. Dichos Centros y Unidades pueden constituirse en redes que colaboran y compiten, contribuyendo con ello al proceso general de aprendizaje social.



49. Un caso especial de formulación de políticas publicas es el relativo a las **«regulaciones»**. Existe un amplio acuerdo en que la capacidad de producción y de supervisión de buenas regulaciones es una de las falencias mas notables del Estado latinoamericano frente a los retos del nuevo modelo de desarrollo. La teoría económica actual señala muchos casos en que la buena regulación puede producir resultados superiores a la ausencia de regulación. Pero la mala regulación también podría empeorar las cosas. El problema es, entonces, doble: por un lado se trata de capacitar al Estado para que, en los casos técnicamente fundados, produzca y supervise «buenas» regulaciones; por otro, se trata de asegurar que los agentes del Estado -políticos y funcionarios- además de capaces actúen en defensa del interés publico.

50. Conforme a la teoría regulatoria comúnmente aceptada (Baron, Laffont y Tirol) **para que la**

intervención estatal sea superior a la no intervención es necesario que los agentes estatales posean un conocimiento suficiente del mercado a regular como para organizar el «trade off» mas conveniente entre las empresas y los consumidores. Ello implicará en muchas ocasiones la autoridad legal necesaria para fijar precios o para conceder subvenciones. Además, será necesario que una vez establecido un equilibrio de intereses adecuado, la institucionalidad vigente garantice el mantenimiento duradero de los compromisos. Cualquier fallo en estas tres exigencias puede determinar que el resultado de la regulación empeore el que se derivaría de la no regulación. Ahora bien, que se tenga la capacidad para regular y supervisar adecuadamente, no garantiza que la buena regulación se produzca.

El comportamiento oportunista de politicos, funcionarios, empresas o grupos específicos de consumidores puede conducir a regulaciones «malas». Para conjurar este riesgo no tenemos otros medios que el rediseño de las instituciones de relación entre los ciudadanos, los politicos y los burócratas o funcionarios profesionales. Este ha sido uno de los principales objetivos de las **políticas de modernización administrativa** en experimentación desde los años 80 en los principales países avanzados.

51. Los países latinoamericanos se encuentran en una **posición paradójica ante la modernización administrativa.**

Por un lado, tienen que construir un verdadero Servicio Civil de base meritocrática y superar el riesgo del comportamiento arbitrario de las autoridades administrativas mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho. Por otro, deben tomar en cuenta la experiencia de los países desarrollados y no repetir el modelo de gestión burocrática. El reto es colosal, pero no imposible tal como esta demostrando la evolución chilena. **La reordenación del Servicio Civil, y muy prioritariamente del que ha de soportar las funciones estatales de orden superior, es tarea imprescindible y de toda urgencia.** La exposición de los criterios a que debería responder tal ordenación excede el ámbito de este trabajo, aunque debe advertirse que implican un importante grado de creatividad e innovación (Ferez).

52. América Latina también debe involucrarse, desde su especificidad, en el movimiento internacional de **transformación de la gestión pública burocrática en una gestión pública gerencial.** El movimiento esta orientado no solo por los valores gerencialistas de eficacia y eficiencia, sino por otros mas sólidos y orientadores como son los de transparencia y