

Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía

Bernardo Kliksberg

I. Las promesas frustradas de las reformas

En las últimas dos décadas del siglo XX se realizaron profundas transformaciones en el Estado latinoamericano. Afectaron estructuralmente su rol en los procesos de desarrollo, y muchas de sus características básicas. A grandes trazos, con variaciones según los países, las recorrió una línea central: pasar del Estado existente, al que se le atribuyeron calificativos como “obeso”, “omnipresente”, “interventor”, a otro tipo de Estado totalmente diferente caracterizado con frecuencia como “el Estado mínimo”. Se enfatizó que el Estado construido durante las décadas anteriores era nocivo para la economía y de la más alta ineficiencia, y que la gran mayoría de sus funciones debían ser transferidas a la “mano invisible” del mercado, que estaba en mucho mejores condiciones de ejecutarlas y que tendría niveles muy superiores de utilización productiva de los recursos.

Las promesas ofrecidas fueron muy concretas y abrieron una enorme expectativa. Se planteó que la nueva reforma del Estado contribuiría decisivamente entre otros aspectos a:

- aumentar sustancialmente el crecimiento económico,
- reducir la pobreza,
- abrir oportunidades,
- eliminar la corrupción,
- mejorar la eficiencia.

Se instrumentaron, en la mayoría de los países de la región, estrategias activas de “minimización del Estado” a través de vías como, entre otras, su redimensionamiento reduciendo su planta de personal y su tamaño, una acelerada política de privatizaciones, la desregulación, la eliminación jurídica de diversas de sus funciones.

Todo ello fue acompañado de una vigorosa campaña de desvalorización de la acción estatal. Se cuestionó frontalmente su sentido de existencia, se asoció actividad pública con ineficiencia, se enfatizó la alta identidad entre aparato público y posibilidades de corrupción. Se llegó asimismo a desprestigiar en extremo la misma figura del funcionario público, sugiriendo que era en definitiva uno de los mayores obstáculos para avanzar hacia un progreso sostenido.

A medida que estas estrategias fueron avanzando surgió una discusión cada vez más activa en torno a ellas, que adquirió con frecuencia claras características ideológicas. Los puntos de vista variaban según en qué ideología más global se ubicaran los integrantes del debate.

A dos décadas de aplicación de las reformas, con especificidades según los países, y con excepciones, pero siguiendo tendencias generales de este orden, el debate ha recrudescido, pero ya tiene otro perfil totalmente distinto. Hay resultados concretos a evaluar. Es posible cotejar las promesas con las realidades. Por tanto, ya no es un debate confinado a diversas ideologías, sino que puede basarse en hechos.

El Nobel de Economía Stiglitz (2003) describe la situación al final de los 90 de este modo: “Actualmente en toda Latinoamérica existe un sentimiento de desilusión (...) El crecimiento producido en virtud de la liberalización es poco más de la mitad del que tuvo lugar bajo el régimen de la pre reforma (aunque todavía mejor que el de la década de los ochenta); el desempleo ha subido 3 puntos; la pobreza (medida según un nivel de renta muy bajo, de sólo 2 dólares diarios) ha aumentado e incluso en términos de porcentaje de la población. Cuando se ha producido crecimiento, los beneficios han ido a parar a los que ocupan un lugar más alto en la distribución de la renta (...) las perspectivas de progreso son sombrías e incluso la confianza en la democracia se ha debilitado”.

En efecto, los indicadores económico-sociales son inquietantes y han generado un profundo y extendido malestar en la ciudadanía. El crecimiento fue muy débil y el desempleo aumentó, como puede observarse:

Cuadro N° 1
América Latina. Crecimiento y desempleo
1980 a 2003

Período	Crecimiento del PIB real per cápita	Tasa de desempleo urbano
1981-1990	0,7%	8,4%
1991-1997	0,7%	8,8%
1998-2003	1,2%	10,4%

Fuente: CEPAL. Informes anuales.

La economía creció a tasas mínimas, y generó altos niveles de desocupación. Entre otras consecuencias dejó afuera del mercado de trabajo a sectores masivos de los jóvenes, como puede apreciarse a continuación:

Cuadro N° 2
América Latina. Desempleo juvenil
1990-2002 (Tasas anuales)

País	Edad	1990	1995	2000
Argentina	15-19	21,7	46,6	39,5
	15-24	15,2	30,1	..
Bolivia	10-19	13,3	5,0	..
	20-29	9,5	5,4	..
Brasil	15-17	..	11,0	17,8
	18-24	..	9,3	14,7
Chile	15-19	15,9	15,8	26,1
	20-24	12,0	10,1	20,1
Colombia	12-17	..	21,0	44,7
	18-24	..	16,6	34,8
Costa Rica	12-24	10,4	13,5	10,9
Ecuador	15-24	13,5	15,3	17,4
El Salvador	15-24	18,6	13,3	14,3
Honduras	10-24	10,7	10,2	..
México	12-19	7,0	13,1	5,4
	20-24	..	9,9	4,1
Panamá	15-24	..	31,9	32,6
Paraguay	15-19	18,4	10,8	..
	20-24	14,1	7,8	..
Perú	14-24	15,4	11,2	17,1
Uruguay	14-24	26,6	25,5	31,7
Venezuela	15-24	18,0	19,9	25,3

Fuente: PNUD, 2004. Nota: los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible.

En la mayoría de los países, las tasas de desempleo de la población joven multiplican varias veces las elevadas tasas promedio de desocupación abierta.

La pobreza ascendió significativamente en la región en estas dos décadas. A inicios de los 80 se estimaba en un 40% de la población, y en 2003 en un 43,9%. Millones de nuevos pobres se sumaron a la elevada población pobre anterior, aumentando el porcentaje total. La pobreza latinoamericana casi triplica a la de Europa que era 15% a finales de 2002. Una evaluación reciente (CEPAL, IPEA, PNUD,

2003) indica que en 12 de 18 países se ve muy difícil que puedan cumplir siquiera una de las metas más básicas de las metas del milenio de la ONU, que es reducir a la mitad la pobreza extrema para el 2015.

Aun algunos de los indicadores más elementales de salud pública como la desnutrición infantil empeoraron entre los años 80 y 2000, como puede observarse:

Cuadro N° 3
Desnutrición infantil entre la década
de 1980 y 2000

País	Último año		Tendencia reciente	
	Año	Porcentaje	Años de comparación	Cambio porcentual
Argentina	1995/96	12,4	1994-95/96	7,7
Bolivia	1998	26,8	1989-98	- 10,9
Brasil	1996	10,5	1989-96	- 15,4
Chile	1999	1,9	1986-99	- 7,7
Colombia	2000	13,5	1989-00	- 3,1
Costa Rica	1996	6,1	1989-96	- 3,1
Ecuador	1998	26,4	1986-98	- 7,6
El Salvador	1998	23,3	1993-98	0,2
Guatemala	1999	46,4	1987-99	- 11,3
Honduras	1996	38,9	1991/92-96	2,6
México	1999	17,7	1988-99	- 5,1
Nicaragua	1998	24,9	1993-98	2,4
Panamá	1997	18,2	1985-97	- 0,6
Paraguay	1990	13,9
Perú	2000	25,4	1991/92-00	- 6,4
República Dominicana	1996	10,7	1991-96	- 5,8
Uruguay	1992/93	9,5	1987-92/93	- 6,4
Venezuela	2000	12,8	1990-00	-1,0
América Latina		18,9		- 4,2

Fuente: PNUD, 2004.

En casi todos los países la desnutrición ascendió en los períodos analizados.

Un aspecto fundamental para América Latina es la evolución de la desigualdad. Análisis recientes coinciden en destacar que la posibilidad de reducir la pobreza en la región está ante todo ligada a que consiga bajar las cifras de desigualdad, que son las mayores de todo el planeta. Así se ha señalado (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003): “Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza realizados últimamente en América Latina y el Caribe han sido desalentadores, en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región”. La desigualdad es clave en la generación de la pobreza, y es “un obstáculo para el logro de un crecimiento más dinámico”. Los datos de las últimas dos décadas indican una agudización del problema. Las cifras que eran malas a inicios de los 80 empeoraron aun más. El Gini general de la región, que era de 50,8 en los 80, pasó a ser de 52,2 en los 90. El de los países de la OCDE en cambio era de 34,2. A fines de los 90, éstos eran los coeficientes Gini de los países de la región:

Cuadro N° 4
Coefficientes Gini latinoamericanos en 1999

País	Coefficiente Gini
Argentina	0,53
Bolivia	0,60
Brasil	0,64
Chile	0,55
Colombia	0,55
Costa Rica	0,49
República Dominicana	0,47
Ecuador	0,56
El Salvador	0,52
Guatemala	0,58
Honduras	0,57
México	0,57
Nicaragua	0,59
Panamá	0,56
Paraguay	0,54
Perú	0,50
Uruguay	0,44
Venezuela	0,49

Fuente: CEPAL, IPEA y PNUD, 2003.

Los pésimos Gini de la región determinaban que aun los mejores eran peores que los peores de Europa Oriental o del Sudeste Asiático.

Las promesas planteadas por la macro-reforma del Estado realizada en las dos últimas décadas no se han cumplido; por el contrario, los déficit sociales son aun mayores. Ello es desde ya producto de un conjunto amplio de factores, pero dada la relevancia del papel del Estado, errores o aciertos en cuanto al mismo constituyen una dimensión de alta gravitación. Ni siquiera se cumplió parcialmente una de las promesas más básicas y atrayentes, la de eliminar la corrupción a través del ataque al Estado. Numerosos estudios han verificado la aparición de otras tipologías de corrupción diferentes de las tradicionales en los procesos de reforma emprendidos. En los últimos años, los indicadores de percepción de corrupción sobre Latinoamérica duplicaban a los de Europa.

Cuadro N° 5
Indicadores de percepciones
sobre corrupción, 2002

País	1999-2001	2002
Argentina	3,5	2,8
Bolivia	2,0	2,2
Brasil	4,0	4,0
Chile	7,5	7,5
Colombia	3,8	3,6
Costa Rica	4,5	4,5
Ecuador	2,4	2,2
El Salvador	3,6	3,4
Guatemala	2,9	2,5
Honduras	2,7	2,7
México	3,7	3,6
Nicaragua	2,4	2,5
Panamá	3,7	3,0
Paraguay	..	1,7
Perú	4,1	4,0
República Dominicana	3,1	3,5
Uruguay	5,1	5,1
Venezuela	2,8	2,5
Región		
América Latina	3,6	3,4
Europa Occidental	7,1	7,8

Fuentes: Lambsdorff, 2001, pp. 234-236; y Transparency International, 2002.

Una reciente investigación de la Universidad de Harvard (Jong-Sung You y Sanjeev Khagram, 2004) sugiere incluso que la correlación observable estadísticamente al analizar más de 100 países es inversa a los postulados del movimiento del Estado mínimo. Los grados más bajos de corrupción coinciden con la presencia de Estados fuertes y activos. Tal es el caso, entre otros, de los países Nórdicos: Finlandia (N° 1 en el mundo en falta de corrupción con un índice casi perfecto), Dinamarca (N° 2), Suecia (N° 6), Noruega (N° 12); del Canadá (N° 7) y de Holanda (N° 9). Todos ellos presentan muy bajos grados de corrupción. Según los investigadores, un Estado fuerte significa servicios públicos garantizados para toda la población, reducidos niveles de desigualdad, y un equilibrio entre los diversos sectores sociales que limitan los incentivos y la impunidad ante la corrupción. En cambio, un Estado reducido y débil aparece normalmente en contextos de desigualdad y es una de sus causas propiciatorias. En esas situaciones, un sector reducido tiene las máximas posibilidades de influenciar el Estado, y las grandes mayorías, muy poca gravitación y posibilidades de contrapesar. Se crea así un clima de impunidad que genera incentivos perversos en dirección de la corrupción.

El balance de los resultados finales de los cambios en el Estado en las dos últimas décadas en América Latina abre inquietantes interrogantes. El Estado anterior presentaba gruesas deficiencias, patologías burocráticas, facilidad para caer en prácticas clientelares, vulnerabilidad ante la corrupción, serias ineficiencias; pero las reformas practicadas no se limitaron a tratar de cambiar internamente el Estado en todos esos aspectos: atacaron frontalmente su mismo rol y sus instrumentos básicos de gestión.

Según indican los datos, hacia adentro de las sociedades de la región los problemas graves de crecimiento, pobreza e iniquidad se pronunciaron. Por otra parte, todo indica que aumentó considerablemente la brecha de capacidad estatal entre América Latina y otras regiones del mundo que tuvieron una perspectiva muy diferente del rol del Estado. Así subraya Stiglitz (2003): “Los países de

más éxito, los del Este Asiático, no habían seguido esa estrategia, el gobierno había desempeñado un papel activo, no sólo en la promoción de la educación y el ahorro y redistribución de la renta, sino en tecnología avanzada”.

La decepción con la década perdida para el crecimiento, como se llamó a los 80, y la década perdida para la equidad, como se llamó a los 90, con las promesas defraudadas de los efectos del Estado mínimo, impactaron incluso la misma credibilidad en el sistema democrático. El 56% de los entrevistados en el LatinBarómetro 2002, manifiestan creer “que el desarrollo económico es más importante que la democracia”. Si bien la mayoría de la población prefiere el sistema democrático, hay un enorme sector que está totalmente descontento de cómo la democracia ha venido operando, y sus reclamos se centran en aspectos en donde la acción del Estado puede ser muy relevante como la pobreza, el desempleo, y las dificultades de acceso a educación, salud, y bienes públicos básicos.

Esta población descontenta ha renovado, según las encuestas, sus expectativas sobre el rol del Estado. El péndulo ha dado una vuelta completa, desde su absoluta desacreditación a inicios de los 80, hasta una gran expectativa actualmente, tras la desilusión con los logros de la minimización del Estado y de la mano invisible. Pero la población aspira claramente a un Estado de nuevo tipo, muy diferente de aquél del pasado.

¿Cuáles pueden ser los desarrollos futuros? En las siguientes secciones de este trabajo se explora sintéticamente el tema. Para ello, en primer lugar, se da una visión global de cómo quedó el Estado tras la ola de reformas y privatizaciones; a continuación se indaga qué es lo que la ciudadanía está planteando como nuevas percepciones respecto a su papel; y finalmente se esbozan las direcciones que comienza a tomar una nueva generación de reformas que procura responder a estas demandas.

II. El Estado post ajuste

La reforma del Estado de las dos décadas últimas tuvo varios énfasis centrales. En primer lugar se dirigió a “redimensionar” el Estado. Se trataba, según la afirmación corriente, de “adelgazar” el Estado, superar su “gigantismo”, y llegar a un tamaño mucho más reducido. Ello llevaría a un Estado menos “invasor” y al mismo tiempo más barato y eficiente. El tamaño se convirtió en un desideratum.

El punto de partida inicial era discutible cuando se contrastaba con la evidencia empírica. El supuesto gigantismo del Estado latinoamericano a mediados de los 80 era muy relativo comparado con el tamaño del Estado en los países desarrollados (ver Kliksberg, 1989).

En la reforma redimensionadora, se achicó fuertemente la planta de personal del sector público. Hacia finales de la década del 90, las cifras comparadas eran las siguientes:

Cuadro N° 6
Empleo civil en el Sector Público. 1999 o año más reciente disponible
(% de la población económicamente activa)

País	Gobierno General
Argentina	11,4
Bolivia	5,8
Brasil	7,4
Chile	3,8
Colombia	2,8
Ecuador	6,3
El Salvador	4,8
Jamaica	9,1
México	1,5
Nicaragua	4,8
Perú	8,1
Trinidad y Tobago	13,3
Uruguay	13,6
Promedio LAC	7,3
Alemania	12,3
Canadá	17,5
Checoslovaquia	15,4
Dinamarca, Finlandia, Noruega	20,0
España	15,2
Estados Unidos	14,6
Holanda	12,2
Hungría	21,4
Italia	15,2
Reino Unido	12,6
Suecia	30,0
Promedio OCDE	15,6

Fuente: Ingrid Carlson y J. Mark Payne, 2002; y OECD, 2001.

Los funcionarios públicos representaban en América Latina el 7,3% de la población activa. La cifra era menos de la mitad de la correspondiente a la OCDE, 15,6%. El porcentaje de Estados Unidos, 14,6%, superaba a todos los de América Latina.

Para llegar a estas cifras se realizó un agresivo proceso de reducción del empleo público. La imagen popularizada era la de que un cargo público era necesariamente un “gasto”, sin atender a los servicios a la comunidad que significaba. Las reducciones se produjeron por diversas vías. Fueron frecuentes los cortes casi indiscriminados de porcentajes completos de las nóminas para lograr resultados en corto plazo, se eliminaron organismos completos, se transfirieron muchos otros a la actividad privada, y en un breve lapso los efectos fueron de la magnitud que ilustran las estimaciones disponibles sobre el caso en los siguientes países:

Cuadro N° 7
Decrecimiento del empleo público en relación con
la población económicamente activa 1987-1998
(en porcentaje)

País	Magnitud porcentual de la reducción
Argentina	- 35%
Bolivia	- 25%
Chile	- 63%
Costa Rica	- 32 %
Uruguay	- 26%

Fuente: Cálculo con base en datos CLAD,
<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>.

En los países indicados, en sólo una década, los cortes fueron superiores a la tercera parte del personal público.

El número de funcionarios por ciudadanos atendidos bajó fuertemente en la región y se distanció aun más que antes de los promedios de los países desarrollados, como puede observarse:

Cuadro N° 8
Personal público en relación con la población

Países	Personal público/pob.
Argentina	4,9
Brasil	3,3
Chile	2,5
México	4,8
Prom. LA	3,88
Canadá	4
EE.UU.	7,1
Francia	7
España	
Prom. desarrollados	6,03

Fuente: Carlson y Payne, 2001; World Bank, 2001.

Mientras en Estados Unidos había en 2001 siete funcionarios cada 100 ciudadanos, en América Latina era casi la mitad: 3,88.

Los recursos manejados por el Estado se redujeron sensiblemente, restringiéndose por ende sus actividades y su rol en la economía. El gasto público pasó a constituir un porcentaje más reducido del Producto Interno Bruto, a distancia significativa de las cifras de los países desarrollados, como puede apreciarse:

Cuadro N° 9
Tendencias en el crecimiento del aparato público
Países desarrollados vis-a-vis países latinoamericanos
(Porcentaje gasto público del gobierno central en relación con el PIB)

País	1999	2000	2001
Argentina	16,95	16,97	17,12
Bahamas	19,53	19,02	-
Bolivia	23,19	23,73	26,58
Chile	22,16	21,89	23,07
Colombia	18,83	-	-
Costa Rica	21,43	22,27	23,56
El Salvador	16,30	17,01	-
Haití	11,40	10,49	-
Jamaica	40,01	38,83	38,85
México	15,50	15,95	-
Nicaragua	41,54	25,16	27,31
Panamá	23,27	23,49	-
Paraguay	19,41	19,38	18,50
Perú	19,66	19,46	18,47
República Dominicana	17,00	16,02	-
Uruguay	32,08	31,47	31,17
Venezuela	19,45	21,66	25,06
Promedio LAC	22,22	21,43	22,93
Australia	23,53	-	-
Austria	40,25	-	-
Canadá	20,89	20,34	19,77
Dinamarca	36,68	35,36	-
Estados Unidos	19,36	19,27	19,54
Hungría	43,42	41,37	41,45
Italia	41,94	-	-
Noruega	35,43	-	-
Nueva Zelanda	31,63	30,22	29,11
Polonia	35,26	33,20	35,11
Reino Unido	35,95	-	-
República Checa	35,26	36,77	38,24
Suecia	37,94	-	-
Promedio OCDE	33,66	30,93	30,54

Fuente: World Bank, 2001.

En 2001, el gasto público representaba, en relación con el Producto Interno Bruto, casi un 50% más en los países de la OCDE que en América Latina.

La diferencia en los ingresos fiscales era aun mucho mayor.

Cuadro N° 10
Ingresos del Estado en porcentaje
del Producto Interno Bruto

Países	Ingresos trib./ PIB
Argentina	16,11
Brasil	19,80
Chile	20,82
México	15,31
Prom. LA	18,01
Canadá	37,46
EE.UU.	28,33
Francia	45,239
España	34,16
Prom. desarrollados	36,30
Prom. países ingresos medios-altos	21,1

Fuente: Carlson y Paine, 2002; y World Bank, 2001.

Los ingresos tributarios de los países de la OCDE duplicaban proporcionalmente a los de América Latina.

Las tendencias mencionadas a la reducción del Estado tuvieron fuerte expresión en dos de las economías principales de la región como las de México y Argentina.

En México, la magnitud de los procesos de achicamiento del Estado y de las privatizaciones condujeron a una reducción en grandes proporciones de la participación del Estado en la economía, como puede observarse:

Cuadro N° 11
Composición sectorial del PIB en México
1988-1999

Estructura porcentual

Concepto	1988	1994	1999
Sec. Público	20,4	14,7	13,4
Gob. Gral.	10,1	9,1	8,4
Empr. Públ.	10,3	5,6	5,0
Sec. Privado	79,6	85,3	86,6

Fuente: INEGI, 2002 (Cuadro N° 29).

El Estado, que representaba en 1988, ya después de significativas reducciones, sólo el 20,4% del PIB, redujo su participación en 1999 a 13,4%. El sector privado tenía el otro 86,6%.

Entre 1982 y 1993, el número de empresas públicas pasó de 1.155 a 213. Entre 1990 y 1998 las privatizaciones alcanzaron un monto de 154.225 millones de dólares. Abarcaron sectores como, entre otros, aeropuertos, ferrocarriles, la industria petrolera y eléctrica. En el período presidencial de La Madrid (1982-88) se eliminaron 1.574 dependencias estatales, y se bajó la planta general de personal en un 1%. En la presidencia de Salinas de Gortari (1988-94), junto a un activísimo proceso de privatizaciones se redujo la planta de personal público en un 4,5%. En el sexenio presidencial siguiente se intentó, entre otros aspectos, reducir en un 30% la nómina de funcionarios de nivel medio y superior de las agencias federales.

En Argentina, en el primer período presidencial de Carlos Menem (1990-95) se llevó adelante el llamado Programa de Reforma Administrativa que tuvo cinco ejes: a) privatización, b) desregulación, c) reorganización de las funciones estatales, d) readecuación de los recursos humanos, y e) desburocratización. Fue seguido en el segundo período presidencial de Menem (1995-2000) por la llamada Segunda Reforma del Estado. Las privatizaciones abarcaron áreas fundamentales de la

economía como el agua, la energía, las comunicaciones, el transporte, la química, la petroquímica, el acero, los aeropuertos, los caminos, y varios de los bancos de desarrollo. Entre abril de 1990 y diciembre de 1992, el total del personal civil de la administración nacional se redujo de 670.000 a 364.000. La privatización fue clave en esa reducción, y a ella se sumaron los programas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. Se establecieron asimismo activos programas de tercerización de servicios eliminando las dependencias públicas que los proporcionaban y contratando empresas privadas para servicios como, entre otros, liquidación de sueldos, control de horarios, mantenimiento y limpieza, valorización y control de calidad de mercancías en las aduanas, etc.

La presentación básica de las reformas realizadas en la región apuntaba a mejorar la racionalidad económica, haciendo más eficiente el Estado, y pasando muchas de sus funciones a actores más competentes. Los analistas han puesto en duda con frecuencia estas motivaciones aparentes. Se ha insistido en que muchas reformas tenían un claro objetivo fiscal. La racionalidad quedó así supeditada en diversos casos a los objetivos de obtener recursos financieros considerables en tiempos cortos. Ello llevó por ejemplo, en el caso de las privatizaciones en Argentina, mencionado con frecuencia como una “best practice” al revés -de cosas que se debieran evitar-, a serias deficiencias que vulneraron los criterios aconsejables en este campo. Entre ellas, ventas de empresas sin sanearlas antes para poder recibir mejores precios, subestimaciones fuertes de los activos, ofrecimiento de condiciones que generaban las posibilidades de monopolios cuando un objetivo central de la privatización debió ser la creación de condiciones competitivas. A todo ello se sumaron pronunciadas debilidades en el establecimiento de los organismos reguladores que hicieron que tuvieran limitada incidencia en los desarrollos posteriores. Un análisis respecto al conjunto del proceso (Thwaites Rey y López, 2004) afirma que: “Las privatizaciones argentinas se hicieron con el propósito principal de pagar la deuda externa, y brindarle oportunidades de negocios a los grupos de poder económico concentrados”.

Por otra parte, el tipo de estrategias aplicadas con el personal en la región no contribuyó a generar más racionalidad ni eficiencia. La desvalorización sistemática de la función pública, la atmósfera permanente de cortes, los criterios arbitrarios utilizados para realizarlos, la reducción del tema con frecuencia a una cuestión de ahorros presupuestarios, crearon un clima en que “activos intangibles” a los que se da crecientemente una importancia fundamental en el rendimiento, como las expectativas de carrera, el orgullo por el trabajo desempeñado, la lealtad con la organización, y la idea de servicio a la comunidad, fueron fuertemente dañados. Se destruyó la moral de trabajo, se creó una situación de incertidumbre continua, se minimizaron los incentivos no materiales. La estrategia aplicada fue la que describe con precisión Evans (2003): “Los programas de austeridad que afectan significativamente las expectativas de que el servicio público sea fuente de una recompensa de carrera son frecuentemente evaluados -con simplismo- en términos del ahorro en salarios que van a generar más que en términos de su impacto institucional”. Como advierte: “se trató de una falsa economía”.

Uno de los recursos utilizados con frecuencia fue el ofrecimiento de posibilidades de retiros voluntarios añadiendo a ello incentivos. El efecto de ese instrumento fue altamente destructivo de la “masa crítica” de las instituciones públicas. El núcleo más calificado, y con mayores capacidades para apoyar reformas que elevaran la eficiencia, fue el que tendió a retirarse por ser el que tenía más oportunidades fuera de la gestión pública. Se produjo entonces una descapitalización muy importante en términos de recursos humanos que costó mucho tiempo formar en las organizaciones.

El caso argentino es típico. Del total de más de 63.257 bajas producidas en el primer año de aplicación del Programa de Reforma Administrativa, el 36,3% fueron retiros voluntarios. Se fue parte significativa de la “inteligencia organizacional”. El tipo de perfil que tienen normalmente quienes se van bajo ese sistema es el que se encontró al analizar los retiros voluntarios producidos en otro momento posterior, en el año 2001 (Oviedo, 2001). Según los datos:

- a) el 36,4% tenían estudios terciarios, universitarios y de postgrado;
- b) se retiró un número muy importante de personal con vasta experiencia en el sector público;

c) el Cuerpo de Administradores Gubernamentales perdió el 14,1% de sus integrantes;

d) organismos como la Dirección General Impositiva o la Sindicatura General de la Nación vieron disminuir el 10% de su planta de personal estable.

Por otra parte, las promesas en cuanto a la estructuración, como resultado de las reformas, de un servicio civil profesionalizado y eficiente, no se cumplieron. El esfuerzo estuvo concentrado en la reducción, y no en este otro complejo y esforzado camino. Fueron muy pocos los pasos en esta dirección, y todavía, salvo muy pocas excepciones, la región sigue bastante atrasada en este campo crucial.

Un campo donde hubo avances significativos impulsados por la presión de la sociedad civil por reformas democratizantes, fue el de la descentralización. Se traspasaron competencias legales y recursos hacia las regiones y los municipios. Sin embargo, el proceso real demostró tener importantes complejidades. Entre ellas, para operar se requiere fortalecer fuertemente las capacidades de gestión municipales, y generar canales activos de participación de la ciudadanía en la gestión local. En ambos aspectos existen importantes interrogantes. Sobre el último se ha prevenido sobre los peligros de que élites locales capturen los procesos descentralizadores en su propio beneficio.

En el proceso de reforma se introdujeron también otros factores distorsionantes. Schiavo-Campo, De Tommaso y Mukherjee (1997) llaman la atención sobre el rol de los equipos especiales creados en el marco de proyectos internacionales para garantizar el cumplimiento de metas ante las limitaciones de la administración regular. Indican, basándose en experiencias como las de Bolivia, que “mientras la asistencia externa es una buena fuente de soporte técnico en el corto plazo, causa distorsiones en las políticas de personal y las estructuras de remuneraciones, llevándose al mejor personal y debitando la capacidad doméstica. A su turno, el aumento de la debilidad de la capacidad interna empieza a amenazar la sostenibilidad de las reformas”.

Schick (1998) previene también sobre los costos ocultos de otra estrategia usada en la región, e importada mecánicamente de países como Nueva Zelanda: la contratación con terceros de funciones de la administración pública. Nuevamente se ignoran con frecuencia los impactos que puede tener sobre el rendimiento del personal público. Señala: “el contractualismo puede debilitar los valores tradicionales de servicio público, responsabilidad y profesionalismo”. Además advierte sobre sus costos: “negociar e implementar muchos contratos significa enormes costos de transacción... que pueden llevarse fuertes tramos de los presupuestos operacionales, particularmente en departamentos pequeños”.

Una impronta que caracterizó a vastas operaciones de los procesos de reforma fue la de tratar de trasplantar al sector público la cultura empresarial de la empresa privada, lo que se ha llamado el sesgo gerencial. Sin duda el sector público debería aprovechar las mejores experiencias gerenciales de todas las áreas de la sociedad. Sin embargo, hay disimilitudes en cuanto a los objetivos que se persiguen en uno y otro caso, y las diferencias en vías utilizables y no utilizables, en la participación de la ciudadanía, en el marco legal aplicable, y en muchas otras que determinan la necesidad de mantener un enfoque de gestión pública, aun cuando integre las mejores técnicas gerenciales posibles. Paul Krugman (1996) previene contra los errores que pueden cometerse en un detallado trabajo al respecto que titula “Un país no es una compañía”. Ramió (2001) resalta un aspecto crítico. Es diferente tratar de introducir estos enfoques gerenciales en culturas de valores públicos muy asentados que pueden añadirlos como instrumentos, a hacerlo en culturas débiles, que pueden convertirlos en su única carta de navegación. Resalta que eso es lo que ha estado sucediendo en América Latina: “... la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos”.

El aparato público latinoamericano que presentaba agudos problemas a inicios de los 80, y había sido objeto de múltiples reformas administrativas sucesivas en las décadas anteriores destinadas a configurar lo que se llamó en los 60 “una administración para el desarrollo”, fue objeto en las dos últimas décadas de reformas de otra orientación que formaban parte de las denominadas políticas de ajuste, configurándose una suerte de Estado post ajuste. Es un Estado efectivamente redimensionado, reducido fuertemente, con una planta de personal y una incidencia económica muy distante de la de los Estados del mundo desarrollado. Por otra parte, ha sufrido serios deterioros en la calidad de su personal y en la moral de trabajo. Entre otros aspectos, se ha producido en áreas del mismo un verdadero “vaciamiento de cerebros”. No han llegado, en cambio, a establecerse carreras administrativas orgánicas. No ha sido asimismo suficientemente capacitado y adecuadamente organizado para llevar adelante una de las principales funciones que se le encargó, la de regulador de los masivos procesos de privatización.

Por otra parte, quizás uno de los rasgos más salientes de la situación es que la idea misma del Estado como representante de la acción colectiva de la sociedad, y de la función pública como un trabajo importante para la sociedad que merece la mayor consideración, ideas muy fuertes en los países desarrollados, han sido profundamente desjerarquizadas y deterioradas. En pleno apogeo de la ola reformista, O'Donnell (1993) caracterizó muy bien las implicancias de fondo de la misma: “... los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficit del ‘Estado como burocracia’ también están destruyendo el ‘Estado como ley’ y la legitimación ideológica del Estado”.

III. Las nuevas percepciones y expectativas

Hay fuertes evidencias de importantes cambios en América Latina respecto a la actitud de la ciudadanía frente al Estado, sus demandas, y al tipo de Estado que espera tener en la región.

Esos cambios están ligados en primer término a la gran tensión que vive la población de la región. Por una parte, se trata de uno de los continentes con mayor potencial del planeta en términos de recursos naturales, con enormes posibilidades para la producción de alimentos, fuentes de energía barata, gran potencial turístico, excelente ubicación geoeconómica, muy importantes reservas de materias primas. Por otro, sus niveles de pobreza son muy elevados y totalmente disonantes con ese potencial, e incluso con su producto bruto per cápita. La población percibe crecientemente que las elevadas desigualdades juegan un rol central en esta contradicción. De esta gran tensión latente surge una poderosa demanda por cambios, y la mirada colectiva se dirige al Estado como una clave para que puedan suceder.

A ello se suma el activo y esperanzador proceso de democratización que recorre la región. Es una de las zonas con más extensión de la democracia en el mundo entero, y una sociedad civil cada vez más articulada presiona por una democracia activa, y por tener una voz creciente en la gestión y fiscalización de las políticas públicas. Esa exigencia por más participación agrega otro componente esencial a la tensión entre posibilidades y realidades antes mencionada. La ciudadanía pide cambios concretos, y quiere participar en ellos, y el Estado sería la vía natural para esa participación.

En ese marco de tensión y aumento de la participación, la población está sacando nuevas conclusiones de su experiencia en las últimas décadas con el intento de pasar del Estado de los 60, pleno de limitaciones pero con alta actividad, al Estado mínimo, o al Estado ausente impulsado en las dos últimas décadas.

Las mediciones de opinión pública indican nuevas percepciones y expectativas, que en sociedades crecientemente democráticas se van a reflejar en definitiva en las demandas sociales y los comportamientos electorales.

Entre ellas destacan, en relación con el Estado, las que se resumen a continuación.

El desencanto con la “Mano Invisible”

Paramio (2002) señala que: “La reforma del Estado era ciertamente imprescindible en América Latina a comienzos de los 80, pero la forma en que se llevaron a cabo las reformas (...) ha conducido a modelos de sociedad en los que los ciudadanos dependen mucho más del mercado que en ninguna otra sociedad conocida, con la excepción de Estados Unidos, y cuentan con mucho menos apoyo público, y con recursos sociales mucho más escasos que en cualquier otra sociedad conocida (incluyendo Estados Unidos)”. Efectivamente, muchos bienes públicos que el Estado suministraba o de cuya generación formaba parte quedaron en manos exclusivas del mercado; el crédito se concentró y quedó fuera del alcance de las pequeñas y medianas empresas, y las redes de protección social se debilitaron al mismo tiempo que aumentaba la inestabilidad laboral por las altas tasas de desocupación y la flexibilización de los mercados laborales.

No estaba en la naturaleza misma del mercado proporcionar soluciones a algunos de los agudos déficit de la vida cotidiana. Como lo plantea Stiglitz (2003): “La economía moderna ha mostrado las limitaciones de la mano invisible, y de los mercados sin restricciones”. El mercado no se ocupa de temas como el acceso igualitario a la educación, la equidad en salud, la creación de infraestructura en zonas alejadas, su interconexión, y otras inversiones cuya rentabilidad es esencialmente social. Por otra parte, sin regulaciones adecuadas la mano invisible puede transformarse, como lo la advertido Lester Thurow (1996), en “la mano del carterista” generando monopolios y oligopolios.

Según indican los relevamientos, estas lecciones fueron hechas suyas por amplios sectores de las sociedades latinoamericanas. Éstas son las respuestas que proporcionaron al ser preguntados sobre su satisfacción con el gobierno de su país, la democracia y el funcionamiento de la economía de mercado en el mismo:

Gráfico N° 1



Sólo el 16% de la población está satisfecha con cómo funciona la economía de mercado.

Las causas de los problemas son estructurales, no personales

La ciudadanía de la región está descartando crecientemente el análisis de problemas como la desocupación, la deserción escolar, las múltiples formas de la exclusión social, y otros semejantes, como problemas meramente individuales, debidos a los rasgos negativos o a meros errores de las personas. Frente a la magnitud de la falta de oportunidades laborales en la región, las limitaciones de la cobertura en salud, el número de niños que se ven obligados a trabajar y deben dejar la escuela, la población entiende que la responsabilidad está en las políticas aplicadas y en los actores con más peso real en la economía.

El 63% de las personas consideran que la responsabilidad por los problemas económicos es de las políticas económicas del gobierno. Asimismo, cuando se les pregunta quién tiene más poder en sus países visualizan claramente a dos sectores: el 57% dice que el gobierno, y el 40% asigna el mayor poder a las grandes empresas.

Ello abre vigorosas expectativas a que tiene que haber cambios en lo que el gobierno hace y cómo lo hace para que pueda mejorar la situación.

¿Por qué los países desarrollados sí tienen un Estado activo?

La opinión pública está cada vez más abierta e interesada en cómo lo hacen sociedades de otras regiones del mundo, y el mayor conocimiento al respecto viene cambiando estereotipos. La idea de que el “Estado ausente” es la mejor solución no se compadece con lo que se escucha a diario sobre países exitosos como los Nórdicos, o los del Sudeste Asiático, y en los últimos años la misma China, donde bajo muy diversas modalidades y de acuerdo con su historia la actividad pública ha formado parte clave del buen desempeño económico y social.

Amartya Sen (1998) resalta al respecto: “De hecho muchos países de Europa Occidental han logrado proveer una amplia seguridad social cubriendo tanto la educación pública como la atención de la salud por vías hasta entonces desconocidas en el resto del mundo; en Japón y Asia Oriental, el gobierno ha tomado las riendas en la transformación de la economía y su sociedad”.

Incluso en los Estados Unidos la tesis prevalente no es la del Estado ausente que se difundió en América Latina. Stiglitz (2003) subraya especialmente: “Estados Unidos nunca se creyó del todo el mito de que gobierno fuerte es malo. La mayoría de los estadounidenses siguen creyendo que el Estado tiene la función no sólo de regular, sino de prestar unos servicios esenciales: educación, seguridad social, asistencia médica. En el exterior, Estados Unidos predicaba una versión del capitalismo basada en el rol minimalista del Estado, la cual Estados Unidos había rechazado”. Efectivamente, aun en períodos como el de Reagan, el gasto público federal creció casi un 25% en términos reales. Describiendo el estado de ánimo de la opinión pública americana al respecto un difundido articulista señala en uno de los principales periódicos del país (Mallaby, The Washington Post, 2004): “Si Ud. le pregunta a la gente qué quiere más, la respuesta probable es cosas que el gobierno provee: seguridad, aire y agua limpios, alimentos cuya seguridad esté garantizada por reguladores, un sistema de salud para los retirados, educación pública”, y agrega: “Ya no se ve más a un gobierno grande como el principal enemigo de una economía robusta. Un mal gobierno con frecuencia significa agencias regulatorias débiles que necesitan más personal y fondos”.

Ante hechos de este tipo, de difusión cada vez más amplia en el mundo globalizado, la ciudadanía latinoamericana está empezando a reelaborar las visiones muy simplistas que se le habían transmitido sobre la minimización del Estado como “solución mágica” a los problemas.

Las experiencias con las privatizaciones

Ha habido un cambio muy fuerte en las percepciones de la ciudadanía de la región respecto a las privatizaciones, uno de los pilares de la reforma hacia el Estado mínimo. Los datos indican

consistentemente que se ha pasado de un apoyo inicial significativo a un recelo cada vez mayor que se transforma actualmente en un alto grado de descontento.

En 1998, todavía el 46% de la población consideraba que las privatizaciones habían sido beneficiosas para su país. En 2003 ese porcentaje se había reducido a menos de la mitad. Sólo el 22% le daba valoración positiva.

El descontento se hallaba generalizado en toda la región, como puede apreciarse en los datos siguientes:

Gráfico N° 2



Siete de cada diez entrevistados se muestran insatisfechos con el funcionamiento de los servicios públicos privatizados.

¿Cuáles son las causas de este viraje tan pronunciado de opinión pública? Con frecuencia se mencionan, entre otros, los efectos negativos sobre el empleo, las altas tarifas, la calidad insatisfactoria de algunos servicios, el encarecimiento de los precios de los servicios para los sectores pobres, el no cumplimiento con los compromisos de inversión realizados. También se subraya su impacto en el aumento de las desigualdades. Un estudio sobre privatización en infraestructuras (Estache y otros, 2002) indica: “Una de las lecciones más dolorosas es que a menos que el gobierno tome acciones específicas, las ganancias de la reforma tomarán más tiempo en llegar a los segmentos pobres de la población que a los ricos, y por tanto empeorarán la distribución de los ingresos”. Macedo (2000) concluye, en el caso del Brasil, que probablemente la privatización ha empeorado la distribución de activos e ingresos en el país.

Un tema que ha causado especial preocupación en la región es la acentuada debilidad de los organismos reguladores. Thwaites Rey y López (2004) refieren, en el caso argentino, entre otros problemas los siguientes: había una superioridad de recursos muy grande de los regulados respecto a los reguladores; las agencias reguladoras se financiaban en algunos casos con aportes de las mismas reguladas; los consumidores no estaban mayormente representados en las agencias, con lo que había una sobre representación empresarial; y finalmente, indicando lo delicado de la situación, señalan que, en algunos casos, integrantes de las agencias reguladoras terminaban yendo a trabajar a posiciones ejecutivas en las empresas reguladas.

Una encuesta reciente (Savoia, 2004) concluyó que sólo el 2% de los encuestados estaba conforme con la labor de las agencias reguladoras.

Los riesgos de un “Estado ausente” parecen haberse hecho particularmente visibles en el tema de la regulación.

Aumento de confianza en la Administración Pública

Desarrollos en la opinión pública como los mencionados, y otros en la misma dirección, han destruido el mito de la inutilidad del Estado. La idea de que el Estado no puede resolver ningún problema, popularizada en décadas anteriores, ha quedado desacreditada en la región, como lo indica el siguiente gráfico:



Como se observa, sólo el 13% de los latinoamericanos se siente hoy representado por esta idea. Incluso, el país donde esa percepción alcanza mayor fuerza, Guatemala con un 26% de opiniones, es un caso bien ejemplificativo. Presenta efectivamente una extrema debilidad del Estado. Pero es, entre las razones centrales, por el hecho de que la recaudación fiscal llega escasamente a significar 6% del PIB. Es lógico que en esas condiciones haya mayor posibilidad de pensar que no puede resolver ningún problema.

Junto a la superación de mitos sobre el Estado, la aguda presión de los problemas sociales irresueltos de la región, que exige respuestas de fondo y tratamientos urgentes, han despertado una expectativa renovada respecto al rol que el Estado puede cumplir. Empieza a dibujarse un nuevo imaginario colectivo en torno al papel del Estado y las características que debiera tener.

IV. Hacia una nueva generación de reformas

La activa democratización en curso en América Latina tiene varios ejes en su centro. La ciudadanía está presionando cada vez más intensamente por soluciones concretas a los problemas de pobreza y desempleo, mejoras en las pronunciadas desigualdades, más participación directa en la toma de decisiones, y erradicación total de la corrupción. Esas presiones, cada vez más articuladas, han llevado

a la emergencia de nuevos liderazgos políticos que son portadores de mandatos de cambio en esas direcciones, y los han hecho suyos.

Según los relevamientos nuevos, presidentes como Kirchner en Argentina y Lula en Brasil son los que tienen los mayores niveles de aprobación pública. Sus gestiones tienen fuerte énfasis en las prioridades de la ciudadanía.

El Estado reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño. El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana.

A partir de ese mandato general bajo diversas variaciones de acuerdo con la historia de cada país, se está empezando a movilizar, en diversos países del continente, una nueva generación de reformas del Estado que están reformulando su rol e introduciendo cambios en su aparato de gestión.

Se esquematizan a continuación algunas de las direcciones de las reformas, ilustrándolas con casos particulares de Brasil y Argentina, dos países de alto peso en el continente y donde hay muchas innovaciones en marcha. Esos casos son específicos de dichos países pero ejemplifican el tipo de búsquedas de nuevas modalidades de política pública y diseño organizacional, que hoy está presente en diversos países de la región.

Fortalecimiento de las políticas sociales

Hay un énfasis especial en el rol del Estado en el campo social. Corresponde a los angustiosos problemas de pobreza y desocupación que afectan a buena parte de la población. A los marginales urbanos y a los pobres rurales se han sumado, en los últimos años y en diversos países, sectores con empleo pero cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza, un expansivo crecimiento del trabajo informal, y, adicionalmente, la pauperización de segmentos de las clases medias. Este último grupo social, “los nuevos pobres”, tiene capacidades de articulación y protesta social muy significativas por su bagaje cultural y educativo, y se está haciendo sentir con toda fuerza. El reclamo sumado de todos ellos, la presión ciudadana, y la visión de Estado de los nuevos líderes han llevado a una vigorosa acción estatal en políticas públicas sociales, y a la generación de nuevos diseños de cómo llevarlas adelante.

La situación de partida era de agudas debilidades de la administración pública en este campo. O’Donnell (1998) describe con precisión la situación: “... los sueldos, las condiciones de trabajo, y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales) se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del Estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la *blitzkrieg* desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal o por mero antiestatismo, no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario, en varios países esa ofensiva prácticamente amputó el brazo del Estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces”.

Frente a ese cuadro, gestiones como las de Lula y Kirchner introdujeron diversas innovaciones. En primer lugar, colocaron el tema de enfrentar la pobreza en el centro de las prioridades del Estado y la sociedad. Lula generó el Programa Hambre Cero destinado a los 44 millones de personas que se estima afectados por el hambre en Brasil. Acentuó que el programa quería transmitir a la sociedad que

el tema del hambre no era una cuestión solamente de salud, sino ante todo una “cuestión política” que debía comprometer a todos. Kirchner subrayó que programas como Jefas y Jefes de Hogar, destinado a proteger a 1.700.000 familias, no significa darles una asistencia, sino que era “devolverles un derecho” que les correspondía. En segundo término, los programas se plantearon como iniciativas abiertas en las que el Estado convocaba a la sociedad a participar y apoyarlos. Más de 100 empresas privadas y numerosísimas organizaciones de la sociedad civil participan en Hambre Cero. En Jefas y Jefes de Hogar se crearon Consejos Consultivos de la sociedad civil en todos los municipios. En tercer lugar, los programas no se concentraron en los centros urbanos, sino que fueron llevados a toda la extensión territorial.

Por otra parte, desde el inicio se diseñaron sobre bases de total transparencia, información permanente a la comunidad, y apertura a su control por la misma. Por último, se proyectó la idea de que no debían ser considerados políticas de un gobierno determinado, sino “políticas de Estado” dada la importancia del problema que querían afrontar.

Comienzan a observarse programas similares en otras nuevas gestiones presidenciales como la actual de Guatemala donde se ha creado el Frente Nacional contra el Hambre.

En todos los casos la idea prevalente es la que resumen el ministro de Desarrollo Social de Brasil, Patrus Ananias, y el asesor presidencial Frei Betto (2004): “Hambre cero es una decisión del Gobierno de encuadrar el problema del hambre como una cuestión nacional central, y no como una fatalidad individual”.

La emergencia de programas de este tipo está llevando a rediseños de fondo en los ministerios centrales, y a la búsqueda de coordinaciones interorganizacionales activas entre las diversas áreas del gobierno vinculadas a ellos.

Universalización de servicios públicos básicos

La nueva generación de políticas públicas está orientándose hacia tratar de asegurar el acceso a servicios básicos a la totalidad de la población, yendo más allá de los abordajes concentrados en la focalización que caracterizaron períodos anteriores. Ello significa un refuerzo de la inversión de recursos en áreas como salud y educación, políticas sistemáticas para mejorar la infraestructura en las áreas más deprimidas, y otras semejantes. Se estima que Brasil destinó 6.000 millones de dólares en el 2004 a Bolsa Escola, Hambre Cero, y otros programas de apoyo. En Argentina, del aumento de recaudación fiscal producido por la reactivación económica en un semestre reciente se destinó el 80% a reforzar el gasto en salud y educación.

Son típicos del nuevo tipo de programas masivos de amplio alcance los desarrollados con gran éxito en Brasil para asegurar los medicamentos necesarios sin costo alguno a toda la población con SIDA, y en Argentina el programa “Remediar”, que entrega sin costo medicamentos genéricos esenciales a familias carenciadas en los centros de atención primaria de salud. En ambos países se han implantado con todo éxito innovaciones políticas y programas en el campo de los medicamentos genéricos. En los dos están en curso, asimismo, activos programas para superar iniquidades en educación. En Brasil, con énfasis, entre otros aspectos, en mejorar la escolaridad de la población afroamericana, que está muy por debajo de los promedios. En Argentina, el Ministerio de Educación diseñó un programa que puso a disposición de todos los hogares con pocos recursos la integridad de los libros de texto necesarios para el año lectivo 2004. Todos estos programas requirieron de estructuras organizativas ágiles, no burocráticas, y orientadas a buscar apoyos y asociaciones con la sociedad civil.

Promoción a la producción

Siendo crucial el problema del empleo, hay nuevas políticas en donde el Estado está tratando de servir de agente promotor activo de la generación de trabajos, apoyando a las empresas para movilizar su

capacidad productiva, fortaleciendo particularmente la pequeña y mediana empresa, promoviendo nuevos mercados para exportaciones, y procurando facilitar el acceso al crédito y a tecnologías.

Ello se ha plasmado, entre otros, en programas como “Empleo primero” en Brasil, destinado a garantizar a los jóvenes un primer trabajo; “Manos a la obra” en Argentina, que apoya la creación de un área de Economía Social con pequeños productores; la generación de un amplísimo programa de obras públicas concertado con el sector privado en Argentina, y otros similares.

Los programas han llevado a reestructuraciones en el gobierno central destinadas a facilitar la acción conjunta de los ministerios vinculados, a la creación de nuevas instancias de coordinación entre ellos, y a un estrechamiento de los vínculos de trabajo con las regiones y los municipios.

Incremento de la capacidad de regulación

Los marcados déficit actuales de regulación han sido plenamente asumidos, y el Estado se ha propuesto en la nueva etapa fortalecer las agencias reguladoras, favorecer su independencia, y renegociar bajo nuevas condiciones los contratos de privatización. Ello engloba una serie de innovaciones organizacionales de índole múltiple que van desde la reasunción de ciertos servicios en los que existía un importante incumplimiento de las condiciones acordadas con las empresas privatizadas, como el caso del correo en Argentina, que ha vuelto a ser público, hasta la creación en dicho país de una empresa pública “testigo” en el mercado de la energía para poder darle más racionalidad en beneficio colectivo.

Desarrollando la transparencia y la participación

La ciudadanía tiene bien claro que desea un Estado activo pero con un perfil muy diferente del de los 60. Cuando se le pregunta cuál de los siguientes factores es en su opinión el más importante para confiar en las instituciones públicas, contesta del siguiente modo:

Gráfico N° 4



De las opciones, surge la marcada preferencia por una administración pública sin sesgos, amigable, abierta y transparente. Como se advierte, el rasgo al que se asigna más valor (50% de los encuestados) es “que trate a todos por igual”. Una sociedad civil que está presionando por una democracia más activa está pidiendo a través de ello un aparato de Estado que esté realmente al servicio colectivo, y no sea cooptado por intereses que lo restrinjan en su favor. A continuación, los

rasgos más resaltados son que haya consistencia entre las promesas y los hechos, capacidad de reconocer errores, y que el servicio responda realmente a las necesidades de los ciudadanos.

Empiezan a verse pasos significativos de diverso orden que procuran dar respuesta a este orden de demandas. Uno central es la profundización de la descentralización que permite una gestión más cercana al ciudadano. Entre otros, Perú ha creado el Consejo Nacional de la Descentralización, Bolivia ha procurado combinar descentralización con participación ciudadana, varios gobiernos como los de Argentina y Chile han establecido unidades gubernamentales destinadas a promover la participación ciudadana. Comienzan a aparecer instrumentos de consulta directa a la ciudadanía sobre decisiones, como la consulta obligada introducida por el gobierno argentino para designar a los nuevos integrantes de la Corte Suprema de Justicia.

Se ha ido fortaleciendo en diversos países un diseño institucional generado originalmente en el Municipio de Porto Alegre, en Brasil, que aúna la participación ciudadana para decidir sobre prioridades y la búsqueda de transparencia: el presupuesto municipal participativo. Tras su exitosa aplicación en Porto Alegre, que se ha convertido en una referencia mundial, ha sido replicado bajo diversas formas en ciudades de todo el continente.

En el campo de la transparencia hay una amplia actividad urgida por las demandas ciudadanas. Están en marcha múltiples programas en diversos países para fortalecer y dar plena independencia y profesionalidad al Poder Judicial, base esencial para la erradicación de la corrupción y la impunidad. En Brasil se ha creado una vasta red nacional de comisiones de ética pública, y han surgido otras semejantes en varios países. Se han fortalecido las contralorías. Se ha iniciado la utilización sistemática de internet para hacer disponible públicamente los datos de ejecución de proyectos y políticas, y para, entre otros aspectos, realizar las licitaciones para compras del Estado. Han aumentado y ampliado su acción las oficinas de ombudsman y defensorías del ciudadano que velan por sus derechos y les permiten canalizar reclamaciones.

Establecimiento de un servicio civil profesionalizado

Después de los fuertes embates sufridos por la función pública en las dos décadas anteriores, la conformación de una carrera pública estable y meritocrática parece una de las reivindicaciones que goza de más consenso en la sociedad. Ello se está expresando en nuevos intentos a tal fin. Países como México, entre otros, han emprendido esfuerzos de gran amplitud al respecto. En varios países se están refortaleciendo los Institutos de Administración Pública o instituciones similares destinadas a apuntalar la instrumentación del servicio civil, y apoyar reformas que aumenten la capacidad de gestión del Estado. Se ha comenzado a potenciar la capacitación de servidores públicos, que había quedado casi abandonada en las últimas décadas. Con el apoyo del CLAD y de la División de Administración Pública de la ONU, los ministros de Administración Pública de todo el continente aprobaron en junio de 2003 la Carta Iberoamericana de la Función Pública, considerando “la profesionalización de la función pública una condición necesaria (...) para la consecución de un mejor Estado”. Comienza de nuevo a haber una apuesta a los “activos intangibles” del Estado, la profesionalidad, la preparación y el compromiso de sus funcionarios con el servicio público, y una preocupación genuina y consistente por rejerarquizar la función pública.

Estrategias renovadoras de reforma

Las reformas típicas de las dos décadas anteriores fueron verticales, decididas desde la cúspide, y realizadas sin participación de los funcionarios ni de la sociedad. La nueva generación de reformas está realizándose con crecientes grados de interacción con la sociedad. Por otra parte, un aspecto que las caracteriza es la intención explícita de construir un “piso político” de apoyo a las reformas. Se entiende que el mismo es decisivo para que puedan avanzar y tengan sustentabilidad.

Otro aspecto definidor son las reservas respecto a las transferencias indiscriminadas de tecnología que fueron típicas de las décadas anteriores. Un especialista en el tema, Christopher Pollitt (2002), hace al respecto muy agudas observaciones de gran aplicación para el caso de América Latina. Advierte que es errado creer que en administración pública hay un campo de conocimiento invariable e intercambiable. Las tecnologías no son simples, y lo que funciona o no funciona depende del contexto. Incluso, como agudamente señala, es criticable el enfoque de las “best practices” cuando se usa de modo descontextualizado. Advierte: “La transferencia de tecnologías de administración de un país a otro se ha convertido en un gran negocio. Los vecinos bien intencionados que no tienen ninguna otra intención que la buena vecindad parecen estar muy escasos hoy en día”. Está resurgiendo en la región el interés por investigar los problemas concretos de gestión pública tal como se dan en la realidad local, que había sido relegado. Se plantea aprovechar las referencias adecuadas al caso más relevantes disponibles a nivel internacional, pero generar soluciones propias basadas en la investigación de las condiciones nacionales.

V. Tiempos de urgencia

Las administraciones públicas latinoamericanas tienen por delante en definitiva un reto de gran complejidad. Existía en la región un Estado que cumplía roles significativos pero tenía serias deficiencias y patologías que era imprescindible reformar. La reforma de las últimas dos décadas tuvo un énfasis distinto, minimizar el rol y el tamaño del Estado, y ahorrar recursos aun sacrificando instituciones e instrumentos de gestión claves. El proceso de democratización, y los reclamos vigorosos que surgen por respuestas efectivas a la extendida pobreza, la desocupación y las grandes desigualdades, presionan por volver a rehabilitar la acción del Estado. Sin embargo, no se busca un retorno al pasado, a los 60, sino un salto hacia adelante, construir un Estado eficiente, participativo y equitativo. Nos hemos permitido llamarlo “un Estado inteligente” (Kliksberg, 2001).

Hay importantes condiciones políticas y de apoyo ciudadano para marchar en esa dirección, pero los grados de tensión social son muy agudos por la magnitud de las carencias, lo que crea un clima de urgencia. La población reclama legítimamente respuestas rápidas ante los intolerables niveles de exclusión social y sufrimiento actuales. Construir el Estado necesario en América Latina en estos tiempos de urgencia, es uno de los mayores desafíos históricos que enfrenta la región e incidirá decisivamente en su futuro. Corresponde darle la más alta prioridad y sumar las energías colectivas para afrontarlo a fondo.

Bibliografía

- Ananais, Patrus y Betto, Frei (2004), Um projeto de nação, Brasília, 25 de junho, mimeo.
- CEPAL, IPEA y PNUD (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, PNUD.
- Carlson, Ingrid y Payne, J. Mark (2002), “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe”, documento presentado en la Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 “La Reforma del Servicio Civil”, BID. Diálogo Regional de Política, Washington, 4 y 5 de abril.
- Estache, Antonio; Foster, Viven; y Wodon, Quentin (2002), *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America’s Experience*, Washington, World Bank.
- Evans, Peter (2003), “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas, febrero.
- Heredia, Blanca (2002), “La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años 90”, documento presentado en la Reunión de la Red de

- Gestión y Transparencia de la Política Pública, 3 “La Reforma del Servicio Civil”, BID. Diálogo Regional de Política, Washington, 14 y 15 de noviembre.
- INEGI (2002), *Sistema de cuentas nacionales de México: indicadores macroeconómicos del sector público 1998-2000*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado?: más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica (Política y Derecho).
- _____ (2001), *Toward an Intelligent State*, New York, United Nations, International Institute of Administrative Sciences.
- Krugman, Paul (1996), “A Country is not a Company”, en *Harvard Business Review*, Boulder, January-February.
- Lambsdorff, Johann Graf (2001), “Transparency International 2001: Corruption Perceptions Index”, en *Global Corruption Report 2001*, Robin Hodes, Jessie Banfield y Toby Wolfe (comps.), Berlin, Medalis.
- Latinobarómetro (2003), *Democracy and Economy: LatinBarómetro 2003*, Santiago, Latinobarómetro.
- Macedo, Roberto (2000), “Privatization and the Distribution of Assets in Brazil”, Washington, Carnegie Endowment for International Peace (Working Paper, N° 14).
- Mallaby, Sebastian (2004), “Big Government Again”, en *The Washington Post*, Washington, June 14.
- O’Donnell, Guillermo (1993), “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas, noviembre-diciembre.
- _____ (1998), “Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections”, en *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and Challenges*, Víctor Tokman y Guillermo O’Donnell (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- OECD. Public Management Service (2001), “Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends”, paper presented at the Human Resources Management Working Party Meeting, OECD, Paris, June 25-26.
- Oviedo, Jorge (2001), “El retiro voluntario le costó muy caro al Estado”, en *La Nación*, Buenos Aires, 9 de abril.
- Paramio, Ludolfo (2002), “Reforma del Estado y desconfianza política”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Pollitt, Christopher (2002), *Reform of Public Administration: Reliable Knowledge and International Experiences*, London, OECD, mimeo.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, octubre.
- Savoia, Claudio (2004), “El Estado no controla bien a las empresas privatizadas”, en *Clarín*, Buenos Aires, 11 de julio, <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2004/07/11/z-03015.htm>.
- Schiavo-Campo, Salvatore; De Tommaso Giulio; y Mukherjee, Amitabha (1997), “Government Employment and Pay: a Global and Regional Perspective”, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper, N° 1771).
- Schick, Allen (1998), “Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand Reforms”, en *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 N° 1, Washington, February.
- Sen, Amartya (1998), “Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI”, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, L. Emmerij y J. Núñez del Arco, Washington, BID.
- Stiglitz, Joseph (2003), *The Roaring Nineties: a New History of the World’s Most Prosperous Decade*, New York, W. W. Norton & Company.

- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2004), “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 28, Caracas, febrero.
- Thurow, Lester (1996), *The Future of Capitalism: How Today’s Economic Forces Shape Tomorrow’s World*, New York, William Morrow & Company.
- Transparency International (2002), *Corruption Perceptions Index 2002*, Berlin, TI, mimeo.
- World Bank (2001), *World Development Indicators 2001*, Washington, World Bank.
- You, Jong-Sung y Khagram, Sanjeev (2004), “Inequality and Corruption”, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Paper Series, N° RWP04-001).