



EL ESTADO COMO PROBLEMA Y SOLUCIÓN. ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS AGRAVAMIENTO DE LOS PROBLEMAS DE LATINOAMÉRICA¹

JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ, M.B.A; Ph.D.

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas Universidad de Guadalajara
josevargas@cucea.udg.mx

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo analizar el agravamiento de los problemas de la administración y las políticas públicas en el Estado latinoamericano para delinear las posibles soluciones. Desde una perspectiva histórica de análisis se inicia haciendo una revisión al sistema político, el constitucionalismo latinoamericano, la evolución de la política económica en América Latina y su impacto en el crecimiento económico y el desarrollo social principalmente en las crisis financieras y presidenciales latinoamericanas. También se analizan las generaciones de reformas del Estado enfatizando los programas de ajuste estructural, estabilización económica, apertura comercial, privatización, la política de competencia en la promoción de la competitividad y se determinan los grandes desafíos de América latina y el Caribe: Pobreza y desigualdad, democracia participativa, política social y modernización del Estado Social. Posteriormente se analiza el impacto de las reformas de la segunda generación: La reforma institucional del Estado y el desarrollo de las instituciones, descentralización, implantación y fortalecimiento de mecanismos de gobernabilidad. Finalmente se analiza el rol que tiene la sociedad civil y la tutela del hermano mayor en el agravamiento de los problemas del Estado, la administración y las políticas públicas.

Palabras clave: Administración pública, Estado latinoamericano, políticas públicas, reforma del Estado, sociedad civil.

ABSTRACT

This paper has the aim to analyze the aggravating of problems in public administration and policies in the Latin American State to draw the possible solutions. From a historical perspective of analysis it begins reviewing the political system, the Latino American constitutionalism, the evolution of the economic policy in Latin America and its impact in the economic growth and social development mainly in the Latin American financial and presidential crisis. Also it analyzed the generations of State reforms emphasizing the structural adjustment programs, economic stabilization, commercial openness, and privatization and political competition in the promotion of competitiveness and it is determined the big challenges of Latin America and the Caribbean: Poverty and inequality, participative democracy, social policy and

1. Proyecto de investigación: Relationships of co-operation and conflict between firms, communities, new social movements and the role of government. University California Berkeley - Universidad de Guadalajara.

modernization of Social State. Later it is analyzed the impact of second generation reforms: The institutional State reform and institutional development, decentralization, implementing and strengthening of governance mechanisms. Finally it is analyzed the role that has the civil society and tutoring of the big brother in the aggravating of the State problems, public administration and policies.

Key words: Public Management, Latin American State, public policies, state reforms, civil society.

INTRODUCCIÓN

A pesar de dos décadas de aplicación de la política económica basada en los preceptos neoliberales del Consenso de Washington en los países Latinoamericanos y del Caribe, los problemas económicos, políticos y sociales tienden a agravarse, más que a resolverse a pesar de las múltiples fórmulas y planes recomendados por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. América Latina renació a la democracia en la década de los ochenta (Feldman, 2001). Los principales desafíos a que se enfrentan las democracias emergentes latinoamericanas son el crecimiento económico sostenido y la consolidación de una gobernabilidad democrática que se encuentra amenazada y pone en riesgo las instituciones políticas. Esta persistencia y agravamiento de los problemas demuestra que el modelo económico neoliberal no es efectivo para lograr el desarrollo de los pueblos. Aquí el desarrollo es entendido en términos de oportunidades y libertades, de acuerdo con el concepto de Sen (1999). La experiencia latinoamericana, argumenta Stiglitz (1998) sugiere que se debería reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad.

El Estado Latinoamericano estuvo caracterizado por valores de bienestar social que le dieron forma y que por

tanto, influyeron en la organización y desempeño de los mercados. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos que asignan y distribuyen los recursos en forma imperfecta, por lo que se requiere de un conjunto de instituciones democráticas que establezcan las reglas del juego en un Estado de Derecho, a efecto de que todos los agentes económicos realicen contribuciones al crecimiento económico y al desarrollo social. No obstante, North (1981, 1990) sentencia que el desarrollo de los pueblos latinoamericanos estuvo limitado por las instituciones que favorecen un sistema económico con altos costos de transacción, relaciones entre los sectores público y privado con deficientes delimitaciones de propiedad que generan el rentismo más que economías abiertas y de libre mercado. Estos mecanismos de la economía son los responsables de los altos niveles de desigualdad y pobreza. La lógica del rentismo, el patrimonialismo y el populismo que impregna las políticas públicas, limitan el desarrollo de las instituciones, los mecanismos de competencia, propician las imperfecciones del mercado, etc.

En las últimas dos décadas los países de América Latina y el Caribe están pasando por una etapa de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales, mediante la orientación de una política económica que persigue el libre mercado y la consolidación de un sistema democrático. La estructura social y política de cada uno de los países latinoamericanos influye en el desarro-

llo y los resultados de los cambios implementados, tomando en cuenta que dichas estructuras todavía mantienen fuertes debilidades y confrontan serios obstáculos. El papel que las fuerzas sociales han jugado como actores del cambio son cuestionables, puesto que el modelo neoliberal ha implantado la política económica desde la cúspide de las decisiones entre las alianzas y coaliciones políticas que acuerdan las transiciones.

EL SISTEMA POLÍTICO Y EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

El sistema político latinoamericano se ha caracterizado por sistemas presidencialistas con amplio poder dictatorial en la mayoría de los países, y en el mejor de los casos por una difícil cohabitación entre los sistemas presidencialista y multipartidista de representación proporcional que ocasiona inestabilidad e incertidumbre en el ejercicio del poder y en la puesta en acción de las políticas públicas. El ejercicio autoritario del poder es la principal característica del presidencialismo, que al ser incapaz de aceptar la convivencia de otro poder en una coexistencia que acepte el conflicto, genera una crisis de gobernabilidad. Además se caracteriza por la presencia fuerte de jefes políticos que concentran el poder bajo figuras de caudillismo, cacicazgo, etc., que favorecen comportamientos políticos clientelares, corporativistas y de corrupción. La integración de los modernos Estados nacionales en Latinoamérica ha estado marcada por una lucha contra estas figuras de poder.

Las constituciones latinoamericanas han sido producto de intensas negociaciones de intereses entre los liberales y los conservadores, las cuales han permitido perpetuar el *statu quo* de las élites (Burgos, 2000). Son estas élites políticas las que ajustan las transicio-

nes a sus propios intereses. El carácter declarativo de los derechos consagrados en la constitución dificulta la solución de problemas políticos y limita al sistema para ofrecer los consensos que la gobernabilidad democrática requiere, es decir consensos flexibles y adaptables, de los que dependerá que las reformas sean exitosas. Así, se puede lanzar el supuesto de que los niveles de desarrollo de los pueblos latinoamericanos están asociados a los niveles de democracia de sus sistemas políticos.

Fue un presidencialismo tecnocrático el que aceleró las reformas macroeconómicas de los años ochenta y noventa impuestas autoritariamente. La rigidez en el mandato es una de las principales características de este presidencialismo tecnocrático que no acepta los conflictos con los demás poderes. Los riesgos de la rigidez del presidencialismo es la causa principal de la rigidez de las instituciones, lo que lleva a concluir que el sistema presidencialista no solamente es incapaz de resolver las crisis de gobernabilidad, sino que las crea. Las reformas estructurales de los ochenta y noventa debilitaron estas figuras de poder y desmantelaron el sistema clientelar y corporativista, como el caso de los sindicatos, para tratar de dejar la responsabilidad del desarrollo en la sociedad. Sin embargo, el presidencialismo sigue presentándose como un fenómeno político que se resiste a perder el control sobre las formas de hacer política a pesar de los procesos de descentralización.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO SOCIAL

La sociedad latinoamericana consolida el Estado nacional como un producto histórico en los últimos cien

años, con lo cual se pudo atemperar la acción del capitalismo, sobre todo en las épocas en que se aplicó la política económica basada en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la del populismo. Las políticas de sustitución de importaciones implantado en la mayoría de los países latinoamericanos desde la década de los treinta y hasta los setenta del siglo pasado, dieron sus máximos beneficios en las décadas de los cincuenta y parte de los sesenta. No obstante las altas tasas de crecimiento del Producto Interno bruto alcanzados, el PIB por habitante creció a un ritmo mucho menor, manifestándose una disfuncionalidad entre crecimiento económico y demográfico (Yáñez, 2001). Sin embargo, en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta surgen regímenes autoritarios de derecha en Latinoamérica que violan los derechos civiles y políticos, por lo que la legitimidad de los procesos de modernización es cuestionada. Surgen organizaciones de la sociedad civil, la misma Iglesia católica y algunos medios de comunicación críticos empiezan la defensa de los derechos civiles, sociales y políticos de grupos marginados y excluidos, así como de los derechos humanos de los perseguidos.

El Estado empresario controla la producción en mercados monopólicos junto con un grupo de intereses privados bajo un modelo de administración patrimonialista. Se impulsa la reforma administrativa del Estado y el patronazgo como sistema permitió el control socio-político, sin que se desarrollara un modelo burocrático basado en la racionalidad-legalidad de un sistema de méritos. No se alcanzan los beneficios de un modelo de administración pública burocrática porque no se presentan las condiciones políticas, económicas y sociales para la institucionalización e implantación del modelo en los

países latinoamericanos. Así, a pesar de que el modelo de sustitución de importaciones alcanzó altos niveles de crecimiento económico, se realizaron fuertes inversiones en infraestructura y se aumentó el gasto social que permitió elevar los niveles de calidad de vida, reducir la pobreza y las desigualdades, pero la reforma administrativa no logró institucionalizar burocracias genuinas. La transición de un sistema de administración patrimonialista propia del modelo de sustitución de importaciones a un sistema burocrático moderno, basado en una racionalidad y legalidad de un esquema de méritos atado a una carrera de servicio civil, tiene serios obstáculos. Entre otros, la fuerte presencia de la cultura patrimonialista y la ausencia de condiciones económicas, políticas y sociales, limitan la aplicación del modelo burocrático.

En muchos de los casos, el modelo de sustitución de importaciones y de Estado de Bienestar favoreció la aplicación de una política social y económica, aunque en algunos haya derivado en una aplicación populista. El modelo promovió el desarrollo de una estructura de producción menos especializada, pero no logró hacer la economía menos dependiente de productos primarios en su economía internacional. La estructura de producción protegida o de economía cerrada, no competitiva, generó sus propias disfunciones. Desde la segunda mitad de la década de los setenta el modelo de industrialización por sustitución de importaciones comenzó a agotarse hasta alcanzar saldos negativos de crecimiento económico en toda la década de las ochenta y una leve recuperación en la década de los noventa. A partir de 1974, los países Latinoamericanos empiezan a tener bajos índices de crecimiento económico debido a la crisis petrolera mundial y al avance de la doctrina económica neoliberal en los países avanzados. Una

de las formas de allegarse recursos para sostener el crecimiento, fue mediante la adquisición de deuda vía financiamiento externo.

El pago del servicio de la deuda externa fue uno de los factores apremiantes de la crisis económica de los ochenta y noventa. La deuda externa como porcentaje del PIB alcanza hasta el 40 por ciento anual en los países latinoamericanos y del Caribe. La liberalización del mercado laboral aumenta los niveles de desempleo y subempleo y se expande la economía subterránea e informal. Estos niveles de desempleo no son transitorios, por lo que tienen que tomarse medidas más efectivas para limitar los efectos negativos de su expansión. La concepción del Estado nacionalista latinoamericano es suplantada por la concepción del Estado neoliberal, debido entre otras causas al impacto negativo de los flujos de capitales y la poca disponibilidad de recursos financieros, el endeudamiento excesivo de los Estados nacionales, el pago de intereses y el principal de la deuda externa, el crecimiento burocrático y sus ineficiencias, etc. Los grandes logros que los progresistas latinoamericanos habían alcanzado en la promoción del desarrollo social centrado en el Estado, son derrumbados por un movimiento económico-político que centra la acción del desarrollo en la hegemonía del mercado.

Para algunos analistas (Apolonia, 2000), en América Latina durante los años ochenta y los noventa se llevó a cabo el proceso de reconstrucción y reinstitucionalización político estatal, en el mercado y en la sociedad civil. Sin embargo, los cambios económicos no se correspondieron con los cambios políticos y la crisis económica desestructuró la recomposición institucional, a pesar de que en los noventa aumenta la actividad económica y en general se

presenta un período de recuperación económica. El crecimiento económico se caracterizó por su volatilidad, por una fuerte profundización de las divergencias entre los países y las subregiones y por su escasa entidad. México y el Cono Sur fueron las regiones con mayor crecimiento en la década de los noventa (Matus, 2001). Las economías latinoamericanas siguen siendo muy vulnerables a la volatilidad de los mercados financieros mundiales que aunado a los errores en la administración de la política monetaria y cambiaria apenas logró una tasa promedio de crecimiento de 1.5 por ciento en la década de los noventa. Una política monetaria restrictiva combinada con una política fiscal, difícilmente logran estabilizar el tipo de cambio y los precios.

Los signos de la inestabilidad económica siguen presentes en Latinoamérica y ha tenido serias repercusiones durante las crisis económicas del 95, 98 y 99. El caso nulo crecimiento económico en las últimas dos décadas para Latinoamérica y el Caribe, si se considera que el bajo crecimiento de los noventa debe compensar el crecimiento negativo de la década anterior, ha arrojado los mayores índices de pobreza y desigualdad en el mundo y por tanto de exclusión económica, social y política. Igualmente, el crecimiento per cápita del PIB durante la última década apenas compensa la pérdida de ingreso registrada en los ochenta. El poder económico concentra sus beneficios mientras que el sistema social se caracteriza por la exclusión de las mayorías a las oportunidades de desarrollo. Las condiciones estructurales e institucionales del proceso de desarrollo en Latino América impidieron un crecimiento económico sostenido a pesar de que se lograron importantes avances en el incremento de la capacidad para vivir más años y con mejor salud (Yáñez, 2001). La marginación económica, política y social

afecta a importantes segmentos de la población latinoamericana. El sistema político privilegió el corporativismo de los empresarios, trabajadores, campesinos, etc., quienes atraparon al Estado con sus demandas. Por otra parte, para continuar con el gasto público sin una correcta política fiscal que lo financiara, fue necesario incrementar la deuda externa con altos intereses debido a una inflación galopante propiciada por el entorno económico internacional.

CRISIS FINANCIERAS Y PRESIDENCIALES LATINOAMERICANAS

La crisis de la deuda fue un período en el cual los mercados latinoamericanos fueron expuestos potencialmente al mismo shock exógeno de los movimientos de interés que en Estados Unidos e Inglaterra. Finot (2000) ha caracterizado a la crisis de la deuda como la crisis del centralismo. El auge de préstamos desde finales de los ochenta e inicios de los noventa, hizo a la economía considerablemente más volátil y vulnerable a una crisis de la balanza de pagos y financiera (Gourinchas, Valdés y Landerretche, 2001). Los ochenta fueron tiempos muy difíciles para Latinoamérica en términos de crecimiento, que es considerada como la “década perdida” para Latinoamérica, caracterizada por una alta volatilidad económica, estancamiento económico y un deterioro profundo en la distribución del ingreso. La década de los noventa fue de estabilidad macroeconómica y de una lenta recuperación económica.

México confió en los flujos de capital extranjero y experimentó una nefasta crisis financiera que combina una quiebra bancaria y monetaria, así como el colapso en la balanza de pagos. Las variables macroeconómicas despliegan un patrón que es similar al resto del mundo, con algunas excepciones en el

comportamiento de algunas variables que permiten asociar el auge en los préstamos a la liberalización y desarrollo financiero. Para el caso específico de la crisis del Peso mexicano, se contó con el apoyo de un Washington resuelto a ayudar a resolver sus dificultades financieras. Durante la crisis financiera latinoamericana de 1982, los flujos de inversión directa extranjera a los países en crisis, fueron más estables que las entradas de inversiones de portafolio y otros tipos de inversiones. Todos los tipos de ingresos de inversiones a los países latinoamericanos declinaron después de la crisis, excepción hecha de los flujos de inversión directa que permanecieron positivas aunque a un menor nivel que anteriormente.

Los flujos de inversiones netas de portafolio respondieron más sensiblemente a la crisis. Los flujos de inversiones directas sobrevivieron a la crisis latinoamericana del 82, debido a que las filiales de empresas de Estados Unidos cambiaron sus mercados locales por los de exportación, aumentando también sus ventas (Lipsy, 2001). La inversión directa extranjera continúa siendo la fuente principal de ingresos de capital para los países latinoamericanos atraídas por las altas tasas de interés de la región, pero lamentablemente no existen los controles adecuados para reducir los efectos de la volatilidad de los capitales foráneos altamente especulativos. Mientras que los países latinoamericanos estuvieron relativamente aislados en términos comerciales y de inversiones, sin embargo, encontraron motivos para conectarse debido a su dependencia económica generada por la deuda externa (Heany, Hooper y Jaugietis, 2001). Los flujos externos de capital contribuyen a financiar el déficit de la cuenta corriente, pero representan riesgos por los altos niveles de volatilidad, la cual se transfiere también a las operaciones comerciales. Por lo tanto, las

crisis financieras están estrechamente vinculadas a las reformas económicas en los países de América Latina. Los programas de austeridad puestos en práctica generan inestabilidad. La obtención de cuantiosos créditos y el ingreso de inversiones extranjeras dan origen a una mayor vulnerabilidad, fragilidad y dependencia externa. No obstante, la irresponsabilidad del manejo macroeconómico ha provocado altos niveles de volatilidad que repercuten en la inestabilidad económica.

Por otra parte, las crisis presidenciales en los países latinoamericanos que han puesto en riesgo su gobernabilidad, se deben en parte a estrategias propias de los actores, a problemas socioeconómicos, a determinantes institucionales o a la irrupción de escándalos políticos (Costafreda, 2000a). La crisis presidencial es una crisis de gobernabilidad que involucra un conflicto extremo entre los dos poderes”, es “toda forma de conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro de acuerdo a Pérez Liñán (2001).

La crisis presidencial siempre implica una crisis de gobernabilidad, que tiene su origen en la “doble legitimidad” en la división de poderes de los sistemas presidencialistas. Las limitaciones del presidencialismo latinoamericano derivan en la falta de “cohabitación” política e incongruencias entre los poderes ejecutivo y legislativo. La crisis presidencial repercute en una rigidez institucional que a su vez deriva de la rigidez del presidencialismo, es decir, de los “peligros del presidencialismo”. Las crisis presidenciales no son privativas del presidencialismo autócrata, también ocurren en los gobiernos democráticos y no democráticos. La estabilidad de la democracia se pone a prueba y la debilidad de las institu-

ciones democráticas de los países latinoamericanos disminuye la efectividad del sistema de gobernabilidad. Esta debilidad institucional también repercute en el desempeño de la economía. La gobernabilidad amenazada pone en riesgo a las instituciones políticas. Las constituciones políticas de los países latinoamericanos son rígidas y contemplan pocos mecanismos para la resolución de los conflictos interinstitucionales. América Latina continental experimentó 39 crisis presidenciales entre 1950 y 1996 Pérez Liñán (2001). Las causas de las crisis presidenciales crean incertidumbre e inestabilidad que alimentan la gestación y desarrollo de las crisis financieras, al igual que la incertidumbre y la inestabilidad de los mercados financieros foráneos.

La crisis económica y la crisis política coincidieron en las décadas de los ochenta y noventa en los países latinoamericanos. El “Consenso de Washington” suple la falta de acuerdos nacionales para establecer programas de modernización económica y democratización política. La lógica del desarrollo del “Consenso de Washington” es la imposición de políticas económicas ortodoxas bajo el modelo basado en teorías neoliberales de libre mercado y prescribe medidas políticas para el diseño de las políticas públicas y de un sistema de gobierno. El modelo de Estado Neoliberal que propone el Consenso de Washington tiene una concepción del “Estado mínimo” que ataca el concepto, diseño y acción del Estado de Bienestar que venía operando en las democracias occidentales desde la década de los treinta. Este modelo impone estrictas reformas financieras para mantener el equilibrio macroeconómico, reducción de la estructura del Estado y reformas institucionales para redefinir las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad para favorecer el funcionamiento del mercado por

sobre el Estado. Según el análisis de Matus (2001), la tendencia apunta a que la presencia del Estado se ha reducido significativamente en Latinoamérica, aunque en forma más marcada en los países del Cono Sur, México y la región Andina. Sin embargo, los altos niveles de crecimiento de la economía informal y los incrementos de los costos de transacción, disminuyen el papel de los mercados.

América Latina continúa siendo muy vulnerable a las crisis financieras mundiales, por lo que el desarrollo de los pueblos latinoamericanos depende en gran parte de la incertidumbre que prevalece en los niveles domésticos y en el ambiente internacional de la incertidumbre que prevalece sobre el comportamiento de los mercados financieros. Las instituciones de los sistemas bancarios y financieros de los países Latinoamericanos son débiles frente a las recesiones expansivas de la economía mundial que desencadenan crisis regionales. Estas debilidades quedan más manifiestas frente al rezago en infraestructura privada y social a la tecnología y redes de información que inciden en el grado de integración a la nueva economía centrada en la información y el conocimiento, la cual es una economía global. Las crisis financieras en los países latinoamericanos terminan con un incremento de los índices de pobreza, ampliación de la brecha en la distribución del ingreso, desempleo, conflictos sociales, cierre de empresas, etc.

LAS GENERACIONES DE REFORMAS

Como una respuesta a las constantes crisis presidenciales y económicas, los países Latinoamericanos implementaron un programa radical de reformas económicas desde los 80 y a través de los 90. Estas reformas económicas implicaron una reasignación intensa

de los recursos que ha tenido y tendrá efectos en la distribución del ingreso. Las reformas introducidas bajo una agenda de política económica neoliberal comprendían programas de estabilización económica, ajuste estructural y un crecimiento basado en exportaciones.

En una primera etapa de puesta en práctica de cambios, la sociedad civil se mantuvo pasiva, mientras que en una segunda etapa se inicia el “ajuste político” (Ciurlizza, 2000) mediante una reforma a las instituciones del Estado para que fortalezca sus capacidades requeridas para un mejor desempeño de la economía de mercado. Esta reforma del estado es impulsada por los regímenes tecnocráticos neoliberales y por los organismos financieros internacionales. En la coyuntura actual, la reforma del Estado en los países latinoamericanos y del Caribe, representa un gran desafío por el acentuado legado centralista. Las condiciones de incertidumbre del medio ambiente y los resultados logrados por las instituciones son dos factores importantes en el diseño de las nuevas instituciones. Así, desde la década de los ochenta, que se inicia la primera generación de reformas económicas en los países latinoamericanos y del Caribe, denominada como programas de ajuste estructural y estabilización económica, los formuladores e implementadores de las políticas debaten intensamente acerca de la segunda generación de reformas denominadas como reformas institucionales. Sin embargo, la falta de claridad de lo que la segunda generación de reformas de políticas debe lograr, las ha hecho vulnerables al criticismo (De León, 2000). Estas reformas de primera generación fueron impuestas en los países latinoamericanos mediante el uso de las prerrogativas que otorgan las constituciones al poder ejecutivo, y el uso de facultades meta constitucio-

nales como una característica de los regímenes presidencialistas, sin tomar en consideración a otros actores del sistema político, económico y social.

Algunos analistas demuestran que los modos de gobierno que permitieron llevar a cabo las reformas económicas ortodoxas dichas de ‘primera generación’ a finales de los años 1980 y principios de los años 1990 (el decretismo) no son adecuados para sustentar el proceso reformador e iniciar las reformas estructurales dichas de ‘segunda generación’ (Santiso, 2001). La política de ajuste estructural y estabilización monetaria aplicada en Latinoamérica limitó las funciones del Estado en la dinámica del desarrollo para trasladarlas al mercado. La “segunda generación de reformas” delineadas bajo el Consenso de Santiago, también conocido como Neo-consenso de Washington, pretende incorporar reformas institucionales que incluyen la reforma del Estado, el desarrollo institucional y la consolidación de la gobernabilidad democrática, bajo la concepción de un nuevo papel de un Estado orientado a saldar la deuda social que dejó la primera generación y a mantener la estabilidad social y política.

La introducción de las reformas económicas en la región introdujo nuevos lineamientos para el diseño de las políticas públicas que reconsideraron las funciones del Estado, su papel de intervención y regulación de las actividades económicas y los derechos económicos individuales. En vez del término políticas públicas se empieza a usar el concepto de políticas de Estado, la cual se concibe como el conjunto de mecanismos institucionales a través de los cuales el Estado puede restringir la conducta oportunista de los agentes económicos incluido el gobierno (Ayala, 2001). Tanto los programas de la primera generación como de la

segunda generación se fundamentan en la premisa de que el desarrollo económico traerá consigo el desarrollo político, de acuerdo a las teorías de la modernización.

PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

La respuesta a la crisis financiera de los países latinoamericanos fue la aplicación común a todas las economías latinoamericanas, de programas de ajuste económico estructural instituido por el Fondo Monetario Internacional. Los gobiernos latinoamericanos adoptan o se adaptan al modelo de desarrollo que propone la política económica neoliberal. Estos programas generaron inestabilidad y conflictos sociales debido a la orientación neoliberal del diseño de las políticas macroeconómicas que tenían como objetivo lograr la estabilidad macroeconómica con cargo a la reducción a su mínima expresión del gasto social.

La primera generación de reformas consistió en un conjunto de iniciativas dirigidas a recobrar el crecimiento perdido mediante la corrección de la falta de balance que afectaron la posición económica de los países latinoamericanos y del Caribe. Las políticas de ajuste estructural y estabilización económica tenían como objetivo primordial reducir la tasa de inflación y establecer equilibrio macroeconómico mediante un programa con fuerte orientación neoliberal que impuso una reducción al gasto público, reinversión del sector público, estricta política monetaria, procesos de privatización, desregulación y reformas institucionales al mercado. La nueva estrategia de desarrollo bajo la orientación de estas reformas denominadas de “apertura”, fueron en realidad un conjunto de recomendaciones y prescripciones económicas, que luego se acompañaron de cambios políticos importantes y por el esta-

blecimiento de nuevas instituciones económicas, políticas y sociales. Los resultados de la aplicación de estos programas dejaron una economía débil y vulnerable frente al comportamiento de los flujos externos de capital. Durante la década de los ochenta, América Latina experimentó un crecimiento del producto interno bruto de alrededor de -1 por ciento, mientras que para la década de los noventa la tasa promedio de crecimiento anual fue del 1.5 por ciento. Este crecimiento de la década de los noventa recupera la caída de los ochenta (Matus, 2000). La tendencia de crecimiento de la década del noventa muestra resultados negativos en 1995 con una tasa de -0.4 por ciento y en 1999 con -0. Ambas tasas negativas son el resultado del impacto de la crisis mexicana de 1995 y de los efectos de la crisis asiática de 1999. El análisis concluye que las subregiones que han mostrado más dinamismo son México y el Cono Sur, aunque si bien ha existido una situación regional de moderado crecimiento, hay que señalar que se trata de un crecimiento que no puede ser interpretado como de plena recuperación.

Las tasas anuales de inversión pública y privada en los países latinoamericanos son inferiores al 20 por ciento anual, una de las más bajas del mundo. Las reformas introducidas a la política monetaria, de acuerdo al análisis del *The Wall Street Journal* (La Jornada, 2000) son insuficientes, por lo que aún debe abrir sus mercados para recuperar el ímpetu a favor de una mayor libertad económica. De acuerdo al mismo informe, del total de los 26 países latinoamericanos, para el año 2000, 12 mejoraron su desempeño y 10 mostraron un retroceso en factores tales como los flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulación y actividad del

mercado negro. En resumen, América Latina ocupa el tercer lugar en liberalización económica en el mundo.

APERTURA COMERCIAL

Cuando se inicia la apertura de las economías Latinoamericanas en los 80 y 90, los analistas pensaron en los desequilibrios y efectos económicos de una región con escasez de capital y abundante mano de obra (Gavin y Hausmann, 1998). Posteriormente se comprendió que este punto de vista es incompleto y desorientador. Latinoamérica cuenta con una importante dotación de recursos naturales, lo cual ha impactado a la liberalización económica y comercial mediante el crecimiento de inversiones extranjeras directas y exportaciones de productos intensivos en recursos naturales y un poco menos en productos manufacturados. Si Latinoamérica se confía en la exportación de recursos naturales, deja a su economía altamente vulnerable a los términos de los shocks comerciales, como ha quedado claro anteriormente. Los programas de ajuste estructural implementados en la región han tenido limitaciones por la naturaleza de las exportaciones con base en poca diversificación de productos y con escaso valor agregado. Las exportaciones de manufacturas orientadas principalmente a Norteamérica tienen un bajo nivel de contenido nacional. Sin embargo, una especialización en industrias basadas en recursos y con una deficiente estructura productiva tiende a asociarse con tasas bajas de crecimiento y por lo tanto empeoran la desigualdad del ingreso, haciendo la economía más vulnerable a los shocks externos. Así, la economía Latinoamericana queda expuesta a posibles disturbios.

El multilateralismo ha sido una estrategia de integración económica para Latinoamérica, más efectiva que el re-

gionalismo, a pesar de que la tendencia apunta más hacia ésta última estrategia. El ejemplo se observa durante la crisis de la deuda que afectó a Latinoamérica durante los ochenta. Los noventa fue un período que se caracteriza por una mayor integración para Latinoamérica (Heany, Hooper y Jaugietis, 2001). Desde Washington, dice Gasco (2001) se sigue haciendo hincapié en el libre comercio y la integración económica, aunque pasaron a ser prioridad las cuestiones percibidas como amenazas a su seguridad nacional, tales como la inmigración, el tráfico ilícito de drogas y la Cuba comunista. La participación de América Latina en el comercio mundial es todavía muy incierta a pesar de la prioridad. América Latina ha entrado en procesos de marginalización en su participación en la economía global demostrada con una tendencia negativa de participación en el comercio internacional que va del 8 por ciento en 1960 a un 4 por ciento en 1995 (Reyes, 2000). En los años recientes ha crecido el valor de las importaciones debido más a incrementos en los volúmenes, en especial de aquellos países que son importadores de hidrocarburos y aquellos con industria maquiladora, más que a aumentos en los precios.

La salud financiera de un país es uno de los factores que atraen capital foráneo y que alientan el desarrollo económico. La inversión directa extranjera mantiene una participación constante la cual se canaliza al desarrollo industrial, de servicios y a ampliar los flujos de comercio internacional. Los mercados de capitales latinoamericanos se han desarrollado por las empresas multinacionales que han incrementado las inversiones extranjeras directas. Con ello, las multinacionales tienen mayor influencia que muchos gobiernos nacionales y locales. La situación financiera de un país representada por el premio al riesgo financiero, juega un

importante papel en el desempeño de los mercados de acciones de los países latinoamericanos. Clark y Kassimatis (2001), encontraron que el premio al riesgo financiero macroeconómico es una variable significativa explicativa con signo correcto para cinco de los países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) que cuentan con el 12% de las variaciones anuales en los índices de mercados accionarios.

PRIVATIZACIÓN

Durante los noventa, de acuerdo con las políticas neoliberales que prescriben una menor injerencia del Estado en las actividades económicas, los gobiernos latinoamericanos profundizaron los programas de privatización de empresas propiedad del Estado que se consideraban ineficientes y con poca liquidez. Por lo tanto, requerían de inversiones de recursos frescos provenientes de los inversionistas extranjeros y nacionales a quienes vendieron las empresas. Sin embargo, las dinámicas de los arreglos institucionales mediante la reducción de la presencia del Estado en las actividades económicas y el índice de libertad económica alcanzado en Latinoamérica, no son suficientes para generar entornos más favorables. Los arreglos institucionales defectuosos y entornos económicos con altos niveles de volatilidad, arrojan resultados negativos de los procesos de liberalización, tal como puntualiza Matus (2001), porque el error ha consistido en suponer que la mera reducción de la injerencia del Estado traería *per se* un entorno estimulante para el desarrollo de potentes mecanismos de mercado, cuando en realidad, la liberalización en muchos casos no ha hecho más que trasladar las perjudiciales injerencias de los agentes políticos tradicionales a un complejo

escenario de lobby dominados por la concentración, formas oligopólicas y ausencia de regulaciones eficaces para reducir su influencia en las nuevas formas de política, situaciones que no son fielmente testimoniadas por el rol del Estado en la economía.

LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN LA PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

El principal argumento para la privatización de las empresas propiedad del Estado es que estas tenían que ser más competitivas, mediante una política que estimulara la competencia. No obstante, como lo demuestra De León (2000), el papel de la política de competencia en la promoción de la competitividad y el desarrollo en Latinoamérica estuvo delimitada en un inicio por los valores sociales que enfatizan una cultura y una ideología contrarias a los principios del libre mercado. Hasta hace poco, América Latina se reconocía por su homogeneidad más que en su diversidad social. Las instituciones económicas en Latinoamérica nacieron y se desarrollaron en valores que son diferentes a los propuestos por la política de competencia.

En términos generales, la productividad laboral es baja en Latinoamérica, en comparación con otras partes del mundo. La puesta en práctica de la política de competencia chocó contra la cultura empresarial prevaleciente, retrasando la creación de un medio ambiente competitivo de la productividad que estimulara la innovación. Los valores del bienestar social integran el bagaje cultural que dan contenido y forma a las actividades que desarrollan las personas en el mercado. El cambio de estos valores culturales es el principal reto que se plantean las agencias que promueven la competencia en Latinoamérica.

LOS GRANDES DESAFÍOS DE AMÉRICA LATINA

La aplicación de las reformas estructurales y de estabilización macroeconómica ha dejado como saldos un incremento de los niveles de pobreza, de la desigualdad en la distribución del ingreso, mayor nivel de injusticia social, incremento de la violencia y mayor ingobernabilidad. Los grandes desafíos para el desarrollo de América Latina son la eliminación de las barreras que constituyen los altos niveles de desigualdad socioeconómica y la pobreza, así como fortalecer a la endeble democracia participativa. Se puede hipotetizar que existe una correlación entre la implementación del modelo económico neoliberal y la ampliación de la brecha de las desigualdades económicas y sociales en Latinoamérica. Tanto el crecimiento de la desigualdad, como la promoción de una democracia representativa degeneró en una democracia delegativa o limitada (O'Donnell, 1994), la cual concentra el poder en la presidencia y el recurso a decretos ejecutivos para gobernar, son características distintivas del actual modelo de desarrollo implantado en Latinoamérica. O'Donnell (1996) denomina como poliarquías informalmente institucionalizadas a aquellos países latinoamericanos con deficiente aplicación del Estado de Derecho que dificulta la gestión de la gobernabilidad democrática.

En América Latina, argumentan Birdshall, Ross y Sabot (1996), “la asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad, se debe en parte al hecho de que esa elevada desigualdad puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento”. Con base en un estudio de casos de 10 países latinoamericanos Altimir (1994) concluye que “la nueva modalidad de funcionamiento y las nuevas reglas de

política pública de estas economías puede implicar mayores desigualdades de ingresos”. Berry (1997: 27) argumenta que “la mayoría de los países Latinoamericanos que han introducido reformas económicas promercado (sic) en el curso de las últimas dos décadas han sufrido también serios incrementos en la desigualdad. Esta coincidencia sistemática en el tiempo de los dos eventos sugiere que las reformas han sido una de las causas del empeoramiento de la distribución”.

POLÍTICA SOCIAL Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

El Estado de bienestar se orientaba a la provisión de las necesidades básicas de la sociedad a través del ejercicio de una política social que destinaba una gran proporción del gasto a solucionar problemas sociales y a proporcionar educación, salud, empleo, alimentación y vivienda. El hecho de estos derechos sociales se estén revirtiendo, se debe a que se otorgaron en forma paternalista. La diversidad social y cultural de América Latina da el sustento a la formación del Estado multicultural y a los cambios denominados post nacionales, con una orientación para lograr la administración de esa diversidad. Los grupos indígenas, por ejemplo, han empezado procesos de organización con fines de reivindicación social.

El diseño y aplicación de la política social debe tener como objetivo la construcción de una sociedad más democrática e igualitaria. Este objetivo debe considerar las aportaciones al capital social de nuestros pueblos latinoamericanos a través de programas de apoyo y protección de la familia, que fortalezcan y garanticen el ingreso y el consumo necesario para reducir los niveles de pobreza y la brecha de las desigualdades económicas y sociales.

Estos programas sociales deben proporcionar una mejor distribución de las oportunidades mediante subsidios e inversiones que fortalezcan el capital social. La formulación e implantación de la política social requiere del rediseño del Estado Social para encajar en un nuevo paradigma que racionalice el gasto social, focalice a los beneficiarios de los programas, simplifique los trámites burocráticos, reduzca los niveles de clientelismo, corporativismo político y corrupción, introduzca mecanismos participativos de los sectores privado y público. El clientelismo político es un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad que se usa para el control político, al otorgar preferentemente ciertos beneficios a aquellos grupos, quienes a cambio comprometen su voluntad política para apoyar a sus benefactores.

El hecho de que el desarrollo social y el insuficiente crecimiento económico sean insostenibles en los países latinoamericanos, ofrecen una oportunidad para el cambio. Hopenhayn (2000) puntualiza que la política social se reconstituye en la polaridad del lenguaje entre los términos focalización-universalismo de las políticas, eficiencia social-burocracia estatal, gestión descentralizada-centralismo y verticalismo, y participación democrática-paternalismo y/o clientelismo. Su propuesta delinea el paradigma del Estado Democrático Moderno con amplias funciones de regulación en el desarrollo social y recupera también funciones redistributivas aunque indirectas, pero a la vez amplía los espacios de concertación estratégica con actores sociales para legitimar el ejercicio de estas funciones. El mercado cumple una función racionalizadora pero con permanentes “correcciones” desde entes reguladores. El gasto social público se expandió el 38 por ciento en promedio en el período comprendido entre

1990 y 1997. La política educativa, de salud, empleo, alimentación y vivienda con la anterior orientación requieren de una revisión a profundidad de la política fiscal a fin de que contribuyan al desarrollo aquellos que más beneficios reciben del mismo y no al revés como paradójicamente es hasta ahora.

Algunas experiencias de desarrollo son exitosas porque el factor determinante es la existencia de capital social en grupos con marginación económica, política y social. En América Latina, el reconocimiento del capital social como una herramienta de desarrollo de los gobiernos locales necesita de otorgamiento de poder a las comunidades para que generen las transformaciones bajo un proyecto nacional. Así, por ejemplo, se innovan mecanismos para lograr una mayor eficiencia en el gasto social mediante la movilización de actores múltiples y la gestión comunitaria como en Bolivia donde se transita del Fondo Social de Emergencia al Fondo de Inversión Social, el que a través de una promoción activa orienta la demanda hacia áreas de mayor pobreza, incentiva la demanda de grupos y pequeños proyectos, como el programa de la Red Comunitaria de Atención Infantil en Ecuador, el Programa Beca Alimentaria de Venezuela, el Programa de Desarrollo Rural Integrado en Ecuador, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (Hopenhayn, 2000) y el Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación (Progresá) en México. Programas que impulsan el empleo con orientaciones sociales se han establecido en Venezuela con el programa Bolívar que apoya a las pequeñas y medianas empresas y el programa que apoya a mujeres pobres, el programa Chile Joven dirigido a beneficiar a la juventud chilena, programa que incorpora a la productividad a mujeres solas jefas de hogar en Costa Rica (Kliksberg, 1998).

La política social debe orientarse a mejorar las condiciones y elevar la calidad de vida de los grupos sociales que proporcionan apoyo político a los gobiernos a efecto de mantener la estabilidad política y la gobernabilidad del sistema. De suceder lo contrario, los gobiernos mantienen la legalidad formal del sistema, pero no tienen la legitimidad para la aplicación de políticas públicas y pierden la gobernabilidad del sistema. El autoritarismo de los gobiernos latinoamericanos llamados “democráticos”, que impusieron la política neoliberal en las últimas dos décadas, ha dado por resultado un ambiente de inestabilidad social y política que amenaza la existencia misma de las instituciones del Estado y la gobernabilidad del sistema. La inestabilidad política sigue teniendo una presencia significativa en Latinoamérica.

LAS REFORMAS DE LA SEGUNDA GENERACIÓN

Las reformas de la segunda generación tienen como objetivo “profundizar, completar y corregir las insuficiencias de las reformas de mercado de la ‘primera generación’” (Santiso, 2001,45). Las deficiencias en la implementación de la segunda generación de reformas tienen su origen en las debilidades del sistema institucional democrático, tales como la falta de legitimidad y credibilidad. La premisa fundamental de las reformas de la segunda generación es que el desarrollo de las instituciones del Estado es el requisito fundamental para consolidar la gobernabilidad de las democracias, lograr un crecimiento económico y desarrollo social sostenido, así como enfrentar el reto que representa lograr una mayor equidad y justicia social, es decir, reformar los modos de gobierno mediante el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Así mismo, lo que las reformas

deben perseguir en América Latina, es el compromiso político y social por la justicia en todas sus dimensiones.

Esta premisa descansa en un cambio de estrategia que tiene como finalidad que las instituciones asimilen las reformas y logren su sustentabilidad. Así, el diseño y puesta en práctica de las reformas de segunda generación requiere de un tipo de gobernabilidad diferente y bajo condiciones distintas, de tal manera que permitan la continuidad y profundización de las reformas de la primera generación. Los métodos y procedimientos empleados para impulsar la primera generación de reformas, limitan y obstaculizan la aplicación de la segunda generación. Así, la segunda generación de reformas pretende consolidar las reformas económicas mediante la reforma política centrada en modificar los métodos y modos de gobernar y en una reinención de las instituciones democráticas.

Las reformas económicas de la segunda generación contienen la promoción de programas de gobernabilidad y desarrollo de las instituciones democráticas a fin de acelerar la reforma del Estado y los procesos de democratización de su sistema político. Las propuestas de reforma y desarrollo de las instituciones del Estado van desde la revisión al sistema legal y de regulación de las instituciones económicas y la privatización, reforma al sistema financiero, reforma a los poderes judicial y legislativo, reforma fiscal, reforma laboral, reforma electoral, reformas a la administración pública, descentralización y federalización de las instituciones de gobierno, modernización de los partidos políticos, fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoción de la participación ciudadana y de la sociedad civil, etc.

Los principios democráticos que deben guiar la acción gubernamental y

el comportamiento político, de acuerdo con Santiso (2001), son la inclusión y participación de ciudadanos de acuerdo a sus preferencias de representación en un sistema de partidos políticos, la responsabilidad política vertical y horizontal con capacidad de respuesta de las políticas públicas, rendición de cuentas (accountability) y transparencia de la acción pública, presencia de un Estado de Derecho y autonomía e independencia de los poderes. La deficiente rendición de cuentas horizontal del ejecutivo para otras agencias debilita la gobernabilidad democrática. En grandes rubros, la segunda generación de reformas comprende como acciones la reforma del estado, el desarrollo de las instituciones y la implantación de mecanismos que fortalezcan la gobernabilidad, mediante procesos que Lasagna (1999: 3) denomina de “re-inención de la política.” La reforma del sistema político es el punto central de la agenda de las reformas de la segunda generación.

a. La reforma institucional del Estado

La reforma institucional del Estado se propone lograr que los procesos institucionales del Estado y el diseño e implantación de sus políticas públicas sean responsivas a las demandas ciudadanas y que atiendan a la satisfacción de sus necesidades. Más que una reforma del Estado, lo que las condiciones del entorno económico, político y social exigen es la reinención o refundación del Estado con nuevas capacidades y funciones para la promoción y regulación de un nuevo modelo de desarrollo. La preocupación por lograr la gobernabilidad de un complejo de relaciones sociales y económicas en una economía de mercado, requiere de un marco de instituciones democráticas que garanticen los procesos de desarrollo. Así entonces, la reforma

del Estado persigue la profundización de los procesos de democratización de las instituciones.

La gobernabilidad se refiere a la habilidad para gobernar, a la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática, según los conceptos de Altman (2001). Gobernabilidad es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses (PNUD, 1997: 2).

Las relaciones existentes entre gobernabilidad democrática y desarrollo económico son estrechas. La gobernabilidad democrática es la capacidad que tienen los gobiernos para el ejercicio del “poder político democrático de forma continua en condiciones de legitimidad” (Castro, 2000, 53). La reforma institucional del Estado en los países latinoamericanos es ya el requisito prioritario para consolidar la gobernabilidad democrática y sustentar el desarrollo económico, tal como lo señala Lasagna (1999): la reforma del Estado quedará hipotecada en caso de no impulsar cambios sustantivos en la gobernabilidad democrática que tiendan a hacerlo más transparente, eficaz, inclusivo y legítimo. Cambios que deberían tender a mejorar la capacidad de gobernar en un marco de mayor responsabilidad, eficiencia y legitimidad de la acción gubernamental. Ciurlizza (2000) argumenta que la reconfiguración de las instituciones del Estado y la necesidad de darle (o restablecerle) suficientes herramientas para convertirse en una poderosa fuerza de regulación,

puede ser llamado un ajuste político. Este ajuste particular está diseñado para reconstruir el Estado en orden a fortalecer sus capacidades y cumplir el rol requerido en una economía de mercado. Sin embargo, darle al Estado suficientes elementos para cumplir con su nuevo deber supone aumentar significativamente su rol y esto puede entrar precisamente en contradicción con una sociedad de mercado. El Estado debe orientar su función principal a la promoción del desarrollo mediante mecanismos de regulación de la gobernabilidad de los mercados y la propia limitación que le impone el concepto de “Estado mínimo”.

La nueva generación de reformas institucionales va dirigida a la ejecución y evaluación de mecanismos innovadores de participación comunitaria y de relaciones de cooperación intergubernamental. La reforma del Estado debe establecer mecanismos de mayor equidad territorial mediante compromisos de solidaridad federalizada para lograr un mejor equilibrio entre los gobiernos locales y los Estados nacionales. El espacio territorial local es el privilegiado para las decisiones públicas, pero este espacio necesita ser conceptualizado bajo una nueva dimensión territorial que considere al espacio geopolítico como una respuesta concreta a los desafíos de la globalización, la democratización de la gobernabilidad y para la promoción del desarrollo social. Esto hace necesario el fortalecimiento de las instituciones del municipio para la promoción directa del desarrollo de las comunidades locales. Los municipalistas reconocen que El municipio debe constituir una verdadera democracia de proximidad, de participación de todos los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, de reforzamiento de las identidades colectivas integradas (DHIAL, 2001). El centro de las reformas es la política,

orientada a modificar los modos de hacer política mediante el desarrollo de las instituciones de gobernabilidad democrática. La reforma política pretende otorgar y garantizar la autonomía e independencia de los poderes y de los órganos electorales, así como también modificar los modos de hacer política de los partidos políticos y otros actores políticos y sociales, a efecto de promover la correcta aplicación y continuidad de las políticas públicas.

Hasta ahora, los procesos de democratización en Latinoamérica son el resultado de la mezcla de intereses de grupos que constituyen alianzas para la defensa propia. El modelo democrático exige cambios de comportamiento en las expresiones del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil como elementos complementarios y no en la lógica de juegos de suma cero. Sin embargo, ante la pérdida de credibilidad de los partidos, los ciudadanos actúan a través de las organizaciones no gubernamentales. Con la terciarización de la economía, sindicatos y partidos políticos requieren de una mayor vinculación con los demás sectores sociales bajo acuerdos que están centrados en programas de incentivos. Ciurlizza (2000) formula como hipótesis que el establecimiento de alianzas políticas es un elemento crucial para garantizar la estabilización económica dentro de las premisas neoliberales. Así, las políticas que se formulan dentro de los patrones neoliberales sobreviven mejor bajo el establecimiento de alianzas que producen los acuerdos políticos para estabilizar la economía y consolidar las reformas orientadas al libre mercado y a los procesos de democratización. Sin embargo, paralelamente a las instituciones creadas por las reformas inducidas por las legislaciones, se conforman también las instituciones informales, y se establece una mezcla de formas y procedimientos políticos tradicionales

con formas y procedimientos más acordes a las políticas de libre mercado.

Tanto la formulación como la puesta en práctica de estas reformas institucionales se llevan a cabo en procesos de transición inducidos desde arriba que tienden a consolidar el Estado de Derecho, el cual se significa cuando las normas formales se vuelven públicas y predecibles por la aplicación de mecanismos transparentes. Los grupos de presión formados por estructuras asociativas clientelares y corporativistas para la representación de sus propios intereses mediante el empleo eficiente de sus propios recursos para cabildear y ejercer influencia para lograr la satisfacción de sus demandas, los movimientos de ciudadanos y sociales se encuentran al margen de la consolidación de estos procesos de transición y en todo caso las movilizaciones resisten y presionan para exigir una mayor participación por parte de los diferentes actores, en ambientes cargados de conflictos, que ponen en evidencia la falta de una gobernabilidad democrática. La incapacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto, dice Prats (2000), constituye un elemento común de la crisis de gobernabilidad. Esta crisis de gobernabilidad es el resultado de la incapacidad para coexistir que tienen las partes en conflicto. La teoría de la resolución de conflictos se fundamenta en procesos de negociación, a veces dolorosos, que implican empatar intereses entre las partes, a costa de conceder ciertos beneficios para alcanzar otros. En el mejor de los casos, estos movimientos legitiman las reformas impuestas por las élites económicas y políticas.

A pesar de que partidos políticos han experimentado pocos cambios organizacionales, sus funciones tradicionales se han modificado en parte

debido a las dinámicas de cambio poblacionales y a la creciente influencia de los medios de comunicación. Los procesos de democratización interna de los partidos políticos son graduales pero muy lentos. Por lo tanto, no resulta arriesgado argumentar que los partidos políticos en Latinoamérica se encuentran en crisis. Cualesquiera que hayan sido los cambios ocurridos, fueron el resultado de un desplazamiento de los viejos partidos por los nuevos partidos que desempeñaron nuevas funciones en formas diferentes (Coppedge, 2000). Las dos principales razones por la falta de cambio de los partidos se deben a la continuidad de la reproducción de su cultura organizacional y a los pocos incentivos que tienen para adaptarse a los aspectos de su vida organizacional. Los partidos políticos se encuentran en una lucha fuerte para sobrevivir, y solo tienen entre sus opciones: hacer los cambios necesarios mediante reformas estatutarias y comportamentales o estructurar nuevas formaciones políticas con nuevos proyectos. Los partidos nacionalistas revolucionarios practicaron el clientelismo rampante y el corporativismo a través de organizaciones estructuradas para atraer y movilizar a los diferentes sectores sociales. El clientelismo y el corporativismo siguen siendo elementos de una cultura política que moldea el comportamiento de muchos sistemas políticos de América Latina. Pero también, una cultura política democrática construida sobre sólidos cimientos de los partidos políticos ha normalizado la democracia de países que se desviaron con gobiernos militares, como el caso de Chile y Uruguay.

Por lo tanto, el clientelismo y el corporativismo todavía en tiempos de la aplicación de las políticas económicas neoliberales, siguen siendo instrumentos poderosos de apoyo a las

decisiones gubernamentales. Además, el modelo cultural de América Latina se acerca más a un simbolismo dramático proveniente del barroco, más que del racionalismo ilustrado. Este simbolismo dramático se manifiesta más en una “racionalidad sapiencial” que enfatiza las imágenes, representaciones dramáticas y ritos y apela a la sensibilidad de acuerdo a Larraín, citado por Blacarte (2001). Coppedge (2000) argumenta que mientras que la pobreza y las desigualdades profundas plaguen la sociedad latinoamericana, el clientelismo continuará siendo el instrumento para la movilización de las masas. Los partidos con una base sólida de apoyo encontraron que es costoso electoralmente gobernar y electoralmente beneficioso estar en la oposición. Los partidos que se resisten al cambio pierden el apoyo de la ciudadanía y son reemplazados en el poder por otros partidos, como sucedió en el caso del PRI en México que contaba con una base sólida de apoyo. Los partidos emergentes tienden a reaccionar contra algún partido mayor que no pudo adaptarse a los cambios y que por lo tanto tienden a ser opositores en algunos aspectos. La mayoría de los partidos ganadores ideológicamente se establecieron en la derecha o en el centro-derecha.

b. Desarrollo de las instituciones

El desarrollo institucional tiene por objetivo facilitar los cambios de estructuras, procesos, tecnologías, comportamientos de las instituciones mediante el diseño e implantación de estrategias que logren el equilibrio mediante la absorción de la incertidumbre y simplifiquen la complejidad del entorno político, económico y social, a efecto de lograr altas tasas de crecimiento económico, desarrollo social y mejorar la gobernabilidad del sistema.

Las instituciones se definen como el conjunto de reglas formales e informales compartidas por una comunidad que estructuran las diferentes formas de interacciones (North, 1990).

La reforma a las instituciones se ha centrado en cambios estructurales y financieros y en reajustes administrativos de las organizaciones que transforman la economía, la política y lo social. La modernización de la administración pública latinoamericana apura la transición de la cultura burocrática del Estado a una cultura de tipo gerencial en el Estado. Sin embargo, no existe una agenda precisa que establezca los fundamentos para el diseño y la implantación de la reforma institucional del Estado. La falta de este cuerpo teórico ha llevado a aceptar como válido el modelo de la efectividad gerencial del Estado en la administración pública. El Estado burocrático patrimonialista y autoritario está en tensión con su entorno y no da respuesta a una sobrecarga de demandas sin que pierda sus características, capacidades y funciones. Prats Catalá (2001) argumenta que para la urgencia de la reforma administrativa para el desarrollo latinoamericano es necesario la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica y que para un mejor desempeño de dichas funciones, el sistema de gestión más racional es la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada, es decir, con una estructura organizacional responsable a las contingencias y cambios económicos, políticos y sociales internos y del entorno internacional.

Más que la implantación de un modelo de Nueva Gerencia Pública, lo que se requiere en la administración pública es la construcción o reinven-

ción de un modelo burocrático que responda a los cambios y exigencias del entorno. El diseño de las nuevas instituciones tiene que tomar en cuenta los resultados anteriores y las condiciones de incertidumbre del nuevo ambiente competitivo del mercado. La creación de nuevas instituciones es parte de trasplantes legales que se orientan a marcar las nuevas políticas y estrategias en las cuales los diferentes actores deben involucrarse. El diseño institucional tiene que fundamentarse en las restricciones, arreglos y negociaciones que establecen los diferentes agentes económicos, así como en los procesos electorales que definen las preferencias de las políticas públicas. La condición de trasplante limita sus resultados. Parte esencial de la agenda de Reforma institucional del Estado es la gestión y desarrollo de los recursos humanos a través de políticas orientadas a sustentar los cambios. Estos cambios tienen por objetivo mejorar las condiciones y la calidad del personal, así como la evaluación de su desempeño para proporcionar los programas de incentivos adecuados. De acuerdo con la tesis básica de Prats (2001), para el aseguramiento de los bienes públicos se exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme el sistema de mérito, dotado de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujeto al imperio de la ley, transparente, accesible, receptivo y responsable. Así, la reforma a la administración pública debe superar la concepción de obtención de eficiencia y capacidad para alentar la aplicación de mecanismos de responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia

de las funciones y actividades del gobierno.

DESCENTRALIZACIÓN

El modelo económico neoliberal implementado mediante las reformas de cambio estructural y ajuste macroeconómico, promueve los procesos de descentralización para instaurar la hegemonía del libre mercado y debilitar las funciones del Estado en el crecimiento económico y desarrollo social. Esta promoción de los procesos de descentralización es paralela a los procesos de globalización en los que el capital en la globalización no tiene barreras mientras el trabajo se delimita en espacios territoriales locales. Los acontecimientos que ocurren en el ámbito mundial, en las instituciones globales e internacionales, afectan las decisiones de los gobiernos locales. La economía del Estado nacional es acotada por la fuerza del mercado internacional, la cual se transfiere a los ámbitos locales mediante complejas redes de intercambio que democratizan las relaciones y la participación de los ciudadanos.

Por lo tanto, para contrarrestar estos impactos, los gobiernos locales y mejorar sus funciones en el desarrollo económico-social local, para hacerlo más competitivo en términos de prosperidad para su comunidad, en el escenario de la globalización, requieren el fortalecimiento de sus instituciones mediante procesos efectivos de descentralización. El desarrollo local, declaran los municipalistas, es el espacio del desarrollo humano por excelencia y es una realidad intangible que pasa por la generación de un ambiente favorable a la cooperación de todos los agentes ubicados en la localidad, que favorezca un capital social con suficiente capacidad (DHIAL, 2001). Los gobiernos de América Latina han tenido hasta ahora

una tendencia centralista. El centralismo sigue siendo extraordinariamente acentuado y su persistencia ha sido el principal obstáculo de los procesos de federalización. Las principales decisiones de los Estados Latinoamericanos siempre se tomaban en las instancias centrales del poder político nacional. Este centralismo en los procesos de decisión y formulación de las políticas relega la función de ejecución a los gobiernos locales, con recursos muy limitados. De acuerdo al estudio de Nickson (1996), en la primera mitad de los noventa, los gobiernos municipales de México manejaban en promedio anual el 3 por ciento del total del gasto público ejercido en la República, cuando los municipios de Brasil tenían el 18 por ciento y los de Colombia el 24 por ciento.

Los procesos de descentralización es uno de los puntos importantes de la agenda de reforma que ha estado determinado por el contexto político y no por una racionalidad fiscal. La descentralización transfiere el poder de tomar decisiones para asignar recursos de las instancias centrales a las instancias locales. Entendida la descentralización como el proceso de devolución formal de poder a los decisores públicos locales siguiendo a Costafreda (2001), de tal forma que contribuyan a solucionar los grandes déficits sociales, económicos y políticos, como la pobreza, la distribución desigual de los ingresos, la ingobernabilidad de las instituciones, etc. Los gobiernos locales requieren de un fortalecimiento de sus instituciones, programas para impulsar el desarrollo económico local y de una política social tendiente a abatir las causas de la pobreza y a reducir la brecha de la desigualdad en la distribución de la riqueza. Los procesos de descentralización pueden ser de naturaleza política, administrativa y económica.

La descentralización administrativa la define Finot (2000), como la transferencia, a procesos administrativos subnacionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos adoptadas a niveles superiores. La descentralización económica implica la transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos del mercado. Durante las últimas dos décadas, la tendencia a los procesos de descentralización en Latinoamérica tienen más una explicación política que una argumentación de racionalidad fiscal y de fortalecimiento de la capacidad de gestión, excepción hecha de Argentina y Chile. Entre estas causas de naturaleza política se encuentran el incremento de la estabilidad del gobierno y la reducción de los niveles de corrupción.

En general, Finot (2000) concluye que los alcances de los procesos de descentralización en América Latina son limitados. La forma de descentralización de la gestión pública predominante en América Latina es la descentralización política del gasto. Se han transferido de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales, funciones de provisión de infraestructura básica y de servicios de educación y salud. Define la descentralización política como aquella que implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía. Así, el objetivo de la eficiencia de la descentralización política se contradice con los mejores resultados que se obtienen del objetivo de creación de igualdad de oportunidades. Así, los procesos de descentralización se convierten en un

instrumento de la reforma del Estado que tiene como finalidad lograr un mejor desempeño mediante la reducción de sus funciones. Los procesos de descentralización en América Latina se vinculan a las estrategias de desarrollo y modernización que promueve el modelo de política económica neoliberal. La implementación de los procesos de descentralización se realiza por “decreto” y se imponen de arriba hacia abajo y trastocan las formas de hacer política.

Sin embargo, vista como reforma del Estado los procesos de descentralización no incluyen todas las decisiones, ni todas las decisiones se descentralizan a las mismas instancias de poder. Al trastocar las formas de hacer política, se generan tensiones en el ámbito nacional y a escala local. La efectiva puesta en marcha de la descentralización parece requerir de una fase transitoria de cooperación y coordinación entre los fuertes sistemas presidenciales y nuevos centros de poder al nivel subnacional. La coordinación debería ser usada como una herramienta de construcción de confianza para estimular en los niveles más altos de gobierno la transferencia de responsabilidades hacia los niveles más bajos. Así como las agencias (ministerios) nacionales y los gobiernos subnacionales desarrollan una supervisión y monitoreo uniforme, también desarrollan su capacidad de grupo para actuar con la misma aptitud que como si estuviesen actuando por sí mismos (Rojas, 1999: 24).

En términos generales, la traslación del poder de las instancias nacionales a las instancias locales y de las comunidades puede ser el principal instrumento de la reforma política del Estado, la cual ocupa un lugar preponderante en las reformas de segunda generación. Esta transferencia del poder entraña tensiones tanto en el ámbito central

como local, sobre todo por que implican cambios en las formas de hacer política. Las estructuras participativas substituyen a las estructuras clientelares, las relaciones intergubernamentales se modifican por la autonomía concedida a las instituciones y por tanto las funciones de coordinación y supervisión también se modifican para dejar de ser menos verticales y más horizontales. Sin embargo, la falta de claridad en los procesos ha fomentado la irresponsabilidad y la confusión en las funciones. Los gobiernos locales adquieren relevancia en las agendas de la reforma del Estado por la cercanía que mantienen con la ciudadanía, por los recursos y funciones asignadas para su atención. Sin embargo, el rezago del presidencialismo que trata de mantener una estructura férrea de poder central mediante el mantenimiento de un control e influencia sobre los procesos de descentralización, ha dado como resultado lo que Rojas (1999: 18) denomina como una descentralización híbrida, cuando sostiene que la combinación de fuerzas opuestas ha generado un tipo híbrido de descentralización. Dado que la fuerzas invisibles en pro de una rápida descentralización chocaron con las resistencias de los gobiernos nacionales y de los partidos políticos nacionales, el resultado ha sido una descentralización controlada y monitoreada. El control eficaz de estos procesos de descentralización se realiza mediante el diseño de estructuras de *governance* formadas por comisiones presidenciales o intersecretariales de especialización técnica que, entre otras funciones y causas, vinculan los gobiernos locales, reducen los niveles de corrupción y dan seguridad y estabilidad del personal. La corrupción es un mal endémico de las democracias latinoamericanas, que debilita los sistemas políticos y demerita la calidad de las instituciones.

Por lo tanto, estos procesos de descentralización presentan como objetivos la eficiencia, reducción de costos, equidad, participación ciudadana en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, combate a la corrupción, etc. Se dice que también la corrupción se ha descentralizado con estos procesos. Pero el problema de erradicación de la corrupción, no es tanto un problema en sí, sino que se reduce a un problema de erradicación de la impunidad. La reforma del Estado, de acuerdo con la Declaración de Baeza (DHIAL, 2001) tiene que superar el tradicional enfoque de las políticas de descentralización que en la práctica han relegado al Gobierno local a un espacio marginal en la agenda de la reforma pública articulada en torno a principios de descentralización y autonomía local, ha de complementarse con una visión nueva que prime la corresponsabilidad y reconstruya el espacio de decisión pública de abajo a arriba, sin poner en peligro la eficacia de la gestión, y que privilegie los espacios de decisión local capaces y eficientes para el ejercicio integro competencial. En el nuevo espacio geopolítico, el gobierno local tiene la responsabilidad de promover el desarrollo de las instituciones y fomentar el capital social de comunidades a través de mecanismos emprendedores del desarrollo socioeconómico. No obstante, se acepta que no existe un único modelo de construcción de lo local.

Los procesos de reingeniería política y “reinención política” de los gobiernos locales pretenden reorientar una administración pública que comete excesos mediante las técnicas propias de lo que se ha denominado la Nueva Gerencia Pública o de una tendencia gerencialista burocrática. El gobierno local debe involucrar más la participación ciudadana en sus procesos de

decisiones y de ejecución de políticas y programas, mediante procesos de planificación estratégica, democrática y participativa, trabajo en equipos, evaluación del desempeño e introducción de mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas. Los gobiernos locales deben promover las relaciones intergubernamentales y con los sectores privado y social para la negociación de programas de desarrollo estratégicos conjuntos. De acuerdo a Rojas (1999:25) la coordinación intergubernamental es la forma que está reemplazando a la descentralización para la solución de problemas y realización de funciones y tareas.

IMPLANTACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS DE GOVERNABILIDAD

Los mecanismos de gobernabilidad de las instituciones democráticas son la participación ciudadana, la responsabilidad y rendición de cuentas (accountability) de los funcionarios, la transparencia y efectividad de las acciones de gobierno, entre otras. En los gobiernos por decreto, estos mecanismos han sido débiles, lo cual ha repercutido negativamente en la gobernabilidad democrática. Así por otra parte, una creciente participación ciudadana en la política se encuentra limitada por el poco avance que ha tenido la ciudadanía civil y social, lo que no ha permitido el desarrollo de una ciudadanía completa asumida por un pacto que delimite responsabilidades y obligaciones dentro de un Estado de Derecho.

La gobernabilidad en Latinoamérica, de acuerdo con Costafreda (2000b) denota que el desafío democrático trasciende la mera conquista de la libertad política, al exigir la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar el

modelo de desarrollo. En el uso consciente de gobernabilidad democrática, lo específico de las democracias latinoamericanas, dice, consiste en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad.

LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

La sociedad civil es la sociedad políticamente organizada fuera del Estado y constituye el principal agente de cambio en las reformas institucionales orientadas a perfeccionar la gobernabilidad del sistema político democrático. En el tipo de democracia que Bresser-Pereira (2001), denomina como democracia de sociedad civil, el buen gobierno depende de las instituciones existentes y de la propia dinámica de la sociedad civil. La sociedad civil latinoamericana se encuentra debilitada, fragmentada, falta de cohesión y atomizada, por lo que la construcción de una sociedad civil más fuerte y cohesionada es una de las principales tareas a realizar por individuos conscientes del cambio. La incorporación de la sociedad civil en los acuerdos para la transición democrática, incrementa la gobernabilidad del sistema. La gobernabilidad democrática se fortalece más cuando hay mayor complejidad en la distribución del poder entre los individuos que forman una sociedad.

La sociedad civil se mantiene como una esfera separada del Estado y de los partidos políticos, cuando lo que se requiere es un cambio de comportamiento, de tal forma que sean entidades complementarias y no se mantengan aisladas como en el modelo de democracia representativa o modelo

neo-corporativista (Murillo Castaño, 2000), sino que deben superponerse e intersectarse coincidiendo en intereses y acciones realizadas en beneficio de lo público proyectándose en un “espacio público” que incorpore la sumatoria de los comportamientos coincidentes expresados por todos los actores. El capital social generado por instituciones que alientan la confianza, el respeto y la cooperación en las relaciones comunitarias entre los diferentes actores, es el pilar sobre el que se desarrolla la sociedad civil.

Desgraciadamente, estos actores siguen participando con proyectos en forma aislada en la mayoría de los países de América Latina, bajo un conjunto de relaciones fácilmente localizables en el modelo de juego suma cero y sin estar conscientes de una acción conjunta, deliberada y complementaria. Todavía más, en América Latina hay fuerzas que se oponen a los principios de libre mercado y que han iniciado una rebelión contra el libre mercado. De León (2000) señala entre estas fuerzas a los sectores de la élite que sienten que pierden frente a otros sectores, por las clases medias que incluyen a burócratas y por los sindicatos de trabajadores que sienten las presiones por la productividad sin que tengan mejoras en los pagos equivalentes.

No obstante, para que la sociedad civil se fortalezca, se requiere de un gobierno local promotor de capital social que fomente las relaciones comunitarias de confianza entre los diversos actores económicos, políticos y sociales. La sociedad civil, dice (Bresser-Pereira, 2001) es el agente por excelencia de las reformas institucionales en un régimen político democrático, es la que reforma a las instituciones y las legitima y por lo tanto la variable política estratégica del desarrollo de las comunidades.

DISCUSIÓN: HACIA UN NUEVO PERFIL DEL ESTADO LATINOAMERICANO

El modelo proteccionista del Estado benefactor y el modelo del Estado neoliberal o de libre mercado están agotados y la socialdemocracia se apresta a proponer la reconciliación entre los anteriores en el modelo de la “tercera vía” para la nación cosmopolita, una nación activa, construida sobre un significado diferente al del Estado nacional. Destacados neoliberales están retomando concepciones más intervencionistas del Estado. El mejor acercamiento es una amalgama de instituciones de mercado y de Estado. El hecho de que los individuos actúen solos en un mercado no regulado no necesariamente logran maximizar la satisfacción de sus preferencias, aunque tampoco sugiere que el gobierno mejorará o empeorará las situaciones mediante instituciones legales. A pesar de ciertos avances en los procesos de democratización, sin embargo, hay que reconocer que la democracia, como forma de vida política, no se ha consolidado en Latinoamérica y que por lo contrario, existe el peligro latente de retrocesos.

El rol estratégico del Estado Latinoamericano es adoptar políticas que maximicen los beneficios y minimicen los costos de la integración mediante acuerdos estratégicos regionales. Así, la función principal del nuevo Estado regulador es mantener la estabilidad de los mercados financieros para proteger los movimientos especulativos de los capitales de la volatilidad de los mercados emergentes, mediante la movilización de recursos financieros de otras fuentes, pero principalmente los provenientes de mayores cargas impositivas a contribuyentes con ingresos bajos. En los procesos de consolidación democrática, las reglas del juego político se institucionalizan. La

institucionalización y racionalización de conceptos prevalecientes hasta convertirse en mitos racionalizados, son fuentes de la estructura formal de las organizaciones. La institucionalización puede prescribir normativamente ciertas respuestas o adaptaciones a las nuevas condiciones manteniendo el *statu quo* institucional, a pesar de que las organizaciones no se adhieren perpetuamente a las instituciones. Un Estado democrático aplica con legitimidad el monopolio de la fuerza con una relativa independencia de los intereses socioeconómicos de tal forma que facilita y apoya la participación social y protege el ejercicio de los derechos civiles, políticos y económicos.

La administración del desarrollo debe superar los viejos esquemas y moldes creados en torno a la dicotomía entre un modelo de desarrollo centrado en una economía planificada, propiedad del Estado y una economía centrada en el mercado y en la privatización de los medios de producción. El Estado es uno de los actores sociales que puede promover un desarrollo más equitativo y justo. Existe un reconocimiento generalizado de que un desarrollo exitoso requiere de un Estado fuerte. El Estado de Derecho de un país es el creador de un conjunto de incentivos que inciden en el desarrollo económico a través de un marco institucional para el control y la *accountability* del poder público. En la promoción de la equidad, por ejemplo, el Estado acepta e institucionaliza las diferencias. La equidad es el eslabón perdido entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. La función del Estado está en la elaboración de programas de combate a la pobreza y en el desarrollo de una red de instituciones y de relaciones que faciliten dichos programas.

La desigualdad socio-económica y política de la población de la región de Latinoamérica y el Caribe es la más pronunciada del mundo, la cual presenta en forma persistente y continuada los mayores índices de iniquidad hasta presentar un “exceso de pobreza”. Desigualdad e injusta distribución del ingreso se asocian a un patrón histórico social que acepta la estratificación, jerarquización y diversificación de la sociedad, pero también a una política económica emitida por el modelo neoliberal que deja a los mecanismos del mercado la distribución de las oportunidades y beneficios, los cuales se concentran en algunos sectores. La pobreza es también el resultado del nivel de responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) que tienen las instituciones. Los efectos de esta creciente desigualdad económica y social son alarmantes. Así, los programas de ajuste y reestructuración ampliaron la brecha de la distribución del ingreso e incrementaron los niveles de pobreza. Las condiciones de vida empeoran, la esperanza de vida de los más pobres se reduce, los índices de violencia y criminalidad aumentan. La desigualdad también se manifiesta en la diferenciación de oportunidades al mercado laboral, el cual requiere altas tasas de productividad en condiciones de mayor flexibilidad y sueldos más bajos.

Los acentuados procesos de crecimiento de las desigualdades económicas y sociales en Latinoamérica representan barreras estructurales infranqueables al desarrollo social y al crecimiento económico. Simplemente existen aquellos que no tienen las oportunidades para desarrollar las habilidades que exige el desarrollo de la nueva economía en un ambiente de procesos de globalización. Para la promoción del desarrollo con una mayor participación de los pobres y el respeto

a los derechos humanos es urgente la erradicación de la pobreza. Para abatir la desigualdad en la distribución del ingreso se requiere de programas económicos que equilibren el crecimiento en sectores económicos de mayor acceso, sin dejar de lado la preocupación por la implementación de programas que logren abatir la pobreza. Mucha de la desigualdad es producto de la corrupción, la cual va en aumento a pesar de los programas para abatirla.

A partir de estos hechos, lo importante es formular e implantar estrategias para que las instituciones del gobierno combatan la pobreza y reduzcan la brecha de la distribución inequitativa del ingreso. Corresponde al Estado aplicar las estrategias para que los pobres se organicen con el objetivo de que confronten y resuelvan sus propios problemas, mediante acciones que fomenten los canales de comunicación y de coordinación con la comunidad y la ciudadanía. Por lo tanto, se requiere formular e implementar una política económica que tome en consideración los desarrollos de los procesos de la globalización y de apertura de mercados internacionales pero que sobretodo sea aplicable a la realidad latinoamericana, orientadas a lograr la equidad, reducción de la pobreza, inclusión y la democratización del pueblo latinoamericano. De no hacerse, se corre el riesgo de que las reivindicaciones populares siempre latentes, entren en acción colectiva como parte del repertorio de contestación bajo escenarios de oportunidad.

A pesar de las limitaciones burocrático-políticas y su incompatibilidad con los objetivos, el Estado Latinoamericano puede intentar alcanzar una mayor igualdad sin menoscabo de la eficiencia. Las políticas redistributivas del Estado tienden a igualar las

oportunidades y opciones de elección de los individuos que la desigualdad limita y que se manifiesta en una falta de libertad para tener acceso en igualdad de circunstancias a los bienes. En muchos Estados Latinoamericanos no hay acuerdos en torno a su naturaleza y tareas propias, sus funciones, obligaciones y límites frente a los desafíos de la globalización en sus dos vertientes, como proceso y como ideología. Sin embargo, los analistas y teóricos de los procesos de globalización se equivocan cuando sentencian la muerte prematura del Estado nación, cuando en realidad se aprecia fuertes procesos de transformación de sus funciones en la economía política mundial. Las naciones-estados Latinoamericanos, organizaciones y administradores son actores que responden a los retos de las instituciones existentes. El estado ya no es concebido como el conjunto de mecanismos de poder y dominación de una sociedad, pero los imbalances de poder entre los Estados pequeños y las grandes corporaciones transnacionales necesitan ser regulados globalmente.

El modelo coordinativo, desde un enfoque normativo, no se desarrolla a partir de la creación de la comunidad como el integrador, sino que lo hace a partir de las prácticas y puntos de vista compatibles que logra mediante demandas a los diversos grupos que forman parte de los Estado-nación latinoamericanos. Así, las comunidades locales pueden ser instrumentos de coordinación más eficiente si logran ventajas de eficiencia por sobre los mecanismos del mercado cuando los contratos son incompletos, y del Estado en los casos en que se tiene la información local.

La democracia no es garantía del Estado de Bienestar porque los ciudadanos pueden votar por un gobierno

que elimine los programas asistenciales. El incremento del gasto del Estado de Bienestar es influido por las normas constitucionales y por arreglos institucionales que resultan más en sistemas donde hay tendencias de votación mayoritaria que tiende a proteger a ciertos grupos más que en sistemas donde hay más proporcionalidad en las votaciones. La dinámica del Estado de Bienestar es potencialmente importante para entender la emergencia de nuevos arreglos y su reingeniería cuando tienen problemas financieros y cuando nuevos desarrollos socio-económicos los hacen menos relevantes, tales como crisis económicas, desarrollos demográficos no esperados, bajas tasas de crecimiento de productividad y desempleo que genera disturbios macroeconómicos. Las políticas para restaurar la viabilidad financiera del Estado de Bienestar se orientan a reducir las tasas de la generosidad de beneficios, altas tasas de impuestos y alargamiento de la edad de retiro.

La estructura de los nuevos arreglos del Estado de Bienestar tiende a depender de la estructura anterior. Los procesos de industrialización por los que atravesaron los diferentes países incrementaron la demanda de arreglos formales de protección de ingresos para algunas eventualidades como desempleo, enfermedad y retiro. Los arreglos del Estado de Bienestar pueden contribuir a la estabilidad social y política y por lo tanto, favorece la inversión real y el crecimiento económico. Ciertos tipos de interdependencia dinámica entre las conductas privadas y los arreglos del Estado de Bienestar puede caracterizarse como espirales virtuosas, al igual que ciertos tipos de políticas del Estado de Bienestar sobre todo cuando operan simultáneamente en otros fenómenos sociales, como por ejemplo las políticas diseñadas para mejorar la calidad

y cantidad de capital humano entre los grupos de bajos ingresos.

En un mundo de alta movilidad geográfica laboral se esperaría que el incremento de las demandas para la provisión de servicios asistenciales al Estado de Bienestar se trasladaría desde los mismos Estados hacia los niveles internacionales, las cuales son probablemente más fáciles de satisfacer en los sistemas basados en contribuciones con cuentas individuales atadas a los individuos independientemente de donde vivan. El riesgo para emprender puede ser reducido por determinados arreglos del Estado de Bienestar los cuales pueden tener serias consecuencias como un elemento importante para estimular la dinámica económica. No obstante, en sistemas de arreglos de Estado de Bienestar universal, los conflictos de intereses que surgen entre los diversos grupos tienen a incrementarse una vez que se despliega el velo de la ignorancia de la posición socioeconómica de los individuos. Las normas sociales cambian con el número de beneficiarios estableciendo posiciones de equilibrio político diferentes dependiendo de los patrones del gasto del Estado de Bienestar. Cambios inducidos en las normas sociales son importantes en el caso de los Estados de Bienestar selectivos o residuales y en los universales en donde los beneficios se atan más a la ciudadanía o residencia que a los bajos ingresos, lo que no hace evidente que los costos de administración sean menores en el sistema universal que en el selectivo. Mientras que promueven los valores democráticos apoyan dictaduras de los Estados clientes que reprimen movimientos democráticos para beneficiar a sus empresas y productos.

La reforma del Estado Latinoamericano debe vincularse con las formas de

gobierno y organizaciones de poderes públicos democráticos. La reforma del Estado debe fortalecer los gobiernos para realizar prácticas más efectivas de coordinación, comunicación, flexibilidad y participación, que tienden a la eficiencia adaptativa pública y privada, promueve el aprendizaje social para la formulación e implantación de políticas públicas que garantizan un mejor desempeño del crecimiento económico y desarrollo social. Por lo tanto, la reforma del Estado debe partir de una visión de su papel en el nuevo modelo de desarrollo. Se propone la formación de un Estado ampliado como una esfera o espacio de acción donde concurren y colaboren en forma sostenida las instituciones de las esferas del Estado y la sociedad civil para impulsar proyectos que sean comunes, sin que ninguna pierda su identidad, la cual se manifiesta y se expresa en las diferentes instancias espaciales.

El Estado resulta ser una entidad económica y política demasiado grande para ser local y demasiado pequeña para ser global. Para atender las diferencias locales, bajo un enfoque de federalismo, el Estado debe formular e implementar políticas diferenciales que consideren sistemas de incentivos a los comportamientos de los actores sociales y políticos para desactivar la relación perversa existente entre la clase política y el clientelismo y operen como articuladores del desarrollo económico social local. La ampliación de la participación de los gobiernos locales en la solución de sus propios problemas, requiere de estructuras político burocráticas diferentes a las actualmente adoptadas por el Estado nación, por lo que será necesaria su transformación para adaptarse a desempeñar un nuevo papel. Los cambios en la política social tienen un impacto desigual en los papeles y responsabi-

lidades del Estado en los diferentes sectores y un impacto moderado en el éxito en el fortalecimiento de la capacidad de administración social de los gobiernos locales. El papel del Estado democrático entra en conflicto con el capitalismo postindustrial globalizador entre los procesos de mercantilización y desmercantilización de la política social. El surgimiento del Estado pos nacional evoluciona el concepto de nación como el invento moderno que legitima el dominio de un pueblo politizado sobre un territorio determinado. La ciudadanía ha estado alcanzando nuevos espacios de participación frente al Estado en las últimas décadas, pero además emergen nuevos actores sociales que se reconocen en su ser ciudadano conscientes para involucrarse como agentes en el nuevo sistema social en prácticas concretas de participación ciudadana que puede ser distributiva, relacional y representacional. El buen gobierno propicia beneficios que facilitan la participación ciudadana, mantienen la estabilidad política, garantizan la transparencia y la existencia de un estado de derecho que crea confianza entre los ciudadanos.

Una ciudadanía activa en el ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales y un Estado de Derecho legitimado son requisitos de un sistema democrático. La naturaleza del poder político que expresa el Estado se delimita en función del grado de legitimidad alcanzado por la participación ciudadana. La ciudadanía ha estado alcanzando nuevos espacios de participación frente al Estado en las últimas décadas, pero además emergen nuevos actores sociales que se reconocen en su ser ciudadano conscientes para involucrarse como agentes en el nuevo sistema social en prácticas concretas de participación ciudadana que puede ser distributiva, relacional

y representacional. El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en un Estado de Derecho y un sistema democrático, constituyen la base de los procesos de descentralización y el control social. La ciudadanía tiene que participar en la gestión de los servicios públicos para legitimar las acciones de un Estado ágil, con un gobierno que permita la integración y equilibrio social y que atienda las demandas sociales. El Estado de Derecho sustentable en una democracia radical se define como el ideal en el que la ley se aplica igualmente a todos los individuos, es decir en forma de isonomía que incluye a gobernantes y gobernados por igual. En la agenda del Estado de Derecho, quedan por resolverse algunas cuestiones importantes, entre las que se destacan, la diversidad de legalidades que coexisten en un mismo territorio y cuyos marcos comunes pueden ser el fundamento para una más avanzada, la institucionalidad informal que sustituye o coexiste con la formal y contribuye al debilitamiento de las instituciones. Los límites de la legalidad no son los mimos de lo legítimo.

La reforma política implica la reforma del Estado y la reforma de las instituciones de gobernabilidad. De hecho, los contenidos de un pacto de gobernabilidad deben quedar trazados

en la agenda de la reforma del Estado, de tal forma que vincule la gobernabilidad con la democracia en la transición del Estado, que aliente la participación ciudadana como base de los procesos de democratización. La mayor parte de las actividades económicas pueden estar representadas como procesos continuos con transiciones de Estados a Estados en los cuales los agentes pueden afectar el curso de las transiciones, y la aprobación de algunos agentes se requiere para las transiciones. El orden político tiene como principios la relación que existe entre los fines legítimos del gobierno y los derechos de los ciudadanos, establecimiento de límites a la toma de decisiones gubernamentales, la relevancia de decisiones políticas sobre derechos que son ampliamente y valiosamente aceptados da lugar a mayores niveles de captura de rentas. Una reducción en la relevancia de las decisiones políticas permite al Estado la creación de compromisos más creíbles, esenciales para mantener los derechos políticos.

Finalmente, el nuevo modelo de gestión pública requiere que los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas estén estrechamente vinculados con las capacidades del Estado y sus contribuciones al logro de la gobernabilidad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, D. 2001. "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de Lectura", *Revista*. Edición Especial No. 8/9, Mayo 2001.
- ALTIMIR, O, 1994. "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la CEPAL*, No. 52, abril.
- APOLONIA DEL BRUTO, B. 2000. "Democracia y globalización en América Latina", *Magazine 16, Biblioteca de ideas. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial16/dhial16_01.htm.
- AYALA ESPINO, J. 2001. "Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México", *Revista Planeación y Gobernabilidad*, Edición especial No. 8/9 Mayo 2001.
- BANCO MUNDIAL 1998. Informe Anual de 1998. Washington, 1998, p. 59.
- BERRY, A. 1997. "The income distribution threat in Latin America." *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 2.
- BIRDSALL, N., ROSS, D, Y SABOT R. 1996. "La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina". En *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, primer semestre.
- BLANCARTE, R. 2001. "Iglesia y Estado: Las dos espadas", *Nexos* 282, Junio 2001, p. 49.
- BRESSER-P. 2001. "Revolución democrática y sociedad civil en América Latina", *Magazine 18, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Junio, 2001. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial18/dhial18-02.htm>.
- BURGOS, G. 2000. "Comentario. Constitucionalismo en América Latina Consolidando el Estado de Derecho". *Biblioteca de ideas, Colección de documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad*. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0086.htm>.
- BUSH, G. 2000. *Century of the Americas*. Discurso pronunciado en Miami (Florida), el 25 de agosto del 2000. http://georgebush.com/News/speeches/082500_century.html.
- CASTRO, J. 2000. "Crisis y gobernabilidad: perspectivas para las reformas de segunda generación", *contribuciones* (2000), No. 4, pp. 7-20.
- CIURLIZZA, J. 2000. *El ajuste político de América Latina*, <http://www.cajpe.org.pe>.
- CLARK, E. AND KASSIMATIS, K. 2001. *Country financial risk and stock Market performance: The case of Latin America*, Middlesex University, The Burroughs, London.
- COPPEDGE, M. 2000. *Latin American parties: Political darwinism in the lost decade*, University of Notre Dame. <http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/ifdssept.htm>.
- COSTAFREDA, A. 2001. "El papel de las instituciones del estado en la lucha contra la pobreza". A propósito del capítulo "Making State institutions more responsive to poor people", Informe del Desarrollo Mundial (2000-01). *Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad*. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial17/dhial17_05.html.

- COSTAFREDA, A. 2000a. "Las crisis políticas en la América Latina de los noventa: causas y efectos". *Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad*. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial13_01.htm.
- COSTAFREDA, A. 2000b. "Gobernabilidad y reforma del Estado: un nuevo estado para un nuevo modelo de desarrollo", *Colección de reseñas, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad*, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bilbiote/resenas/resena0009.htm>.
- DE LEÓN, I. 2000. "The role of competition policy in the promotion of competitiveness and development in Latin America", *Law and economics Review*, Vol. 23, No. 4, December 2000.
- DHIAL. 2001. "Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas", *Magazine No. 20*, Agosto de 2001, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bilbiote/dhial/dhial20/dhial20_02.htm.
- FELDMAN, E. 2001. "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad", *Revista Edición Especial No. 8/9* Mayo 2001. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bilbiote/revista/revista_8_9/docs/revis8_11.htm.
- FINOT, I, 2000. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", *Descentralización política para el desarrollo territorial. Clad*. [Http://www.clad.org.ve/rev15/Finot.html](http://www.clad.org.ve/rev15/Finot.html).
- GASCÓ HERNÁNDEZ, M. 2000. "Estados Unidos y América Latina: hora de decisiones. I Parte", *Magazine 14, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad*. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bivliote/dhial14/dhial14_07.htm.
- GAVIN, M. Y HAUSMANN, R. 1998. "Nature, development and distribution in Latin America evidence on the role of geography, climate and natural resources", *Working Paper Series 378*, Inter-American Development Bank, August 1998.
- HEADNEY, R., HOOPER, V. Y JAUGIETIS, M. 2001. *Regional integration of stock markets in Latin America*. Mimeo.
- HOPENHAYN, M. 2000. "Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana", *Documentos del CLAD*, Venezuela. <http://www.clad.org.ve/0028502.html>.
- KLIKSBERG, B. 1998. "Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado", *Documentos del CLAD*, Julio de 1998. <http://www.clad.org.ve/rev14/Klikberg.html>.
- LA JORNADA. 1997. "PNUD: sobreviven en el mundo con menos de un dólar diario 1.300 millones de personas". *La Jornada* (México, D.F.). 12 de junio de 1997, p. 1.
- LASAGNA, M. 1999. *La reforma política para el desarrollo institucional en América Latina*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- LIPSEY R. E. 2001. Foreign direct investors in three financial crises, Working Paper Series, Working Paper 8084. National Bureau of economic Research, Inc.
- MATUS, G. M. 2001. "Una década de soluciones postergadas: desempeño económico de América Latina durante la década de los noventa", *Revista, Edición especial No. 8/9*, Mayo 2001.
- MATUS G., M. 2000 "Las esperanzas puestas a prueba. Crecimiento de América Latina durante la década de 1990", *Magazine No. 14, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas*. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial114_05.htm.
- MURILLO CASTAÑO, G. 2000. "La organización de la sociedad civil: ¿Una alternativa respecto a los partidos políticos? *Colección de documentos, Biblioteca de Ideas*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0013.htm>.
- NICKSON, A. R. 1996. *Local government in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1996.

- NORTH, D.C. 1990. *Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- NORTH, D, C. 1981. *Structure and change in economic history*, Norton, Nueva York, 1981.
- O'DONNELL, G. 1996. "Illusions about consolidation". *Journal of democracy*. Vol. 7 (April, 1996), número 2, pp. 34-51.
- O'DONNELL, G. 1994. "Delegative democracy", *Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 1, pp. 55-69.
- PALOMARES L. G. 1994. *Teoría y concepto de las relaciones internacionales*. Colección de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED. Madrid (España).
- PRATS CATALÁ, J. 2001. "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública", *Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad*. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0063.htm>.
- PÉREZ LIÑAN, A. 2001. "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática para América Latina" *Desafíos de un desarrollo humano*. Revista. Edición especial No. 8/9, Mayo 2001.
- PETRAS, J. 2001. "El imperio neomercantilista en América Latina", *La página de Petras*. Documento difundido por la Red de Humanistas Latinoamericanos.
- PORTAS, J. 2000. "Tot prevenint les crisis de governabilitat democràtica. Un aspecte oblidat de la cooperació política" en *Catalunya Global*, No. 3 (mayo). <http://www.iigov.org/iigov/cpd/cg3/joan.htm>.
- PNUD 1997. "Governance for sustainable human development". Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, MDGD-BPP, UNDP Policy Document. 1997.
- REYES G. 2000. *Globalization and Latin American economies 1960-1995*. Tesis doctoral. University of Pittsburg, GSPIA.
- ROJAS, F. 1999. "The political context of decentralization in Latin America: Accounting for the particular demands of decentralization in the region", en Burki, Shadid Javed, Guillermo E. Perry (eds) *et al. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999*. Decentralization and accountability of the public sector (Valdivia, Chile, Junio 20-22, 1999).
- SANTISO, C. 2001. "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", *Desafíos de un Desarrollo Humano, Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Edición Especial No. 8/9, Mayo 2001. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista8_9/docs/rev8-10.html.
- SEN, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford University Press.
- STIGLITZ, J. 1998. *Más instrumentos y metas más amplias: Desde Washington hasta Santiago*. Seminario Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes. Academia Centroamericana, abril.
- YÁÑEZ, C, 2001. "El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas", *Revista, Edición Especial* No. 8/9 Mayo 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. http://www.iigov/pnud/bibliote/revista8_9/docs/revis8_09.htm.