Revista de Administración Pública

RAP 86, 1994

EL REDISEÑO DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y EL CAMBIO. UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA DISCUSIÓN¹

Bernardo Kliksberg

I. HACIA UN DEBATE CON VISTAS AL SIGLO XXI

Toluca 93, se produce en medio de cambios vertiginosos en el planeta, que apuntan hacia un siglo XXI muy diferente a todo lo que hemos conocido en la historia anterior. Esas realidades suponen un desafío para la imaginación, la creatividad y la innovación. Necesitamos respuestas no convencionales, nueva ciencia, nuevas propuestas en múltiples campos.

Uno de ellos fundamental para el futuro, es el que plantea Toluca 93, el rediseño del Estado frente a los nuevos problemas y demandas.

Se ha encomendado a este documento introducir científicamente a los debates de Toluca 93, gran esfuerzo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS) que preside el profesor Guy Braibant, y dirige Turkia Ould Daddah; del gobierno del Estado de México, anfitrión de esta Conferencia Internacional, cuyo Gobernador e Ilustre personalidad científica, Ignacio Pichardo Pagaza, preside el Comité Organizador del Congreso, con la secretaria del mismo a cargo de Victoria Flores; por el Instituto Nacional de Administración Pública de México, presidido hasta hace poco por Raúl Salinas Lozano, prominente hombre público, y actualmente por la destacada figura del licenciado Adolfo Lugo Verduzco; y por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que preside el doctor Constantino Nalda García, Presidente del Instituto

¹ Documento introductorio, preparado por el relator general, a la 11 Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado del 27 al 30 de julio de 1993 en Toluca, Estado de México, organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Gobierno del Estado de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). El autor es el Director del proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización del Estado (PNUD-CLAD).

Nacional de Administración Pública de España y cuya Secretaría General ejerce el ex Ministro de Reforma del Estado de Venezuela, Dr. Carlos Blanco.

Toluca 93, ha sido precedida de una amplia tarea científica que le correspondió al firmante orientar en calidad de Relator General de la Conferencia, misión con que lo distinguió el Consejo Directivo del IIAS. Llevó adelante esa labor en equipo con un conjunto de distinguidos correlatores internacionalmente reconocidos que realizaron en las áreas que se les encomendaron una importante y productiva labor. Ella culminó en la preparación de los relevantes informes de correlatoría siguientes:

- Paul Collins: El Estado Post-ajuste y el Nuevo Contexto Económico y Tecnológico Internacional;
- Gerard Marcou: Democratización y Descentralización del Estado;
- Pedro Zorrilla Martínez: Reestructuración del Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza;
- Louis Picardo: Reformas Estratégicas en los procesos de Formulación, Implantación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas;
- Vasant Moharir: Nuevas Fronteras y Formas de Asociación entre Sector Público y Sociedad, y
- Joan Corkery: La Dimensión Internacional de las Reformas Institucionales Nacionales.

El Relator General y los correlatores contaron en sus trabajos con la muy eficiente y empeñosa cooperación de la Directora General de IIAS y su equipo de trabajo.

La Conferencia Internacional y su agenda despertaron un intenso interés como lo demuestran el elevado número de trabajos que fueron presentados en cada una de las áreas citadas. Importantes aportes provenientes de toda Europa, Estados Unidos, África, Asia, América Latina, y otras latitudes, sumaron valiosas y variadas perspectivas, derivadas en muchos casos de investigaciones sistemáticas y experiencias concretas.

Se conformó en cada área temática un rico material básico que fue muy bien aprovechado por los correlatores, resumido en sus informes y extensamente debatidos en la Conferencia.

Por lo pronto parece haberse satisfecho significativamente con las nutridas y completas presentaciones recibidas, uno de los objetivos centrales de Toluca 93: promover un debate de fondo en el que participen el mundo desarrollado y los países en desarrollo sobre temas cruciales para nuestro tiempo.

A pesar de la amplitud y diversidad de los temas tratados es posible observar la presencia en las múltiples contribuciones recibidas de ciertas inquietudes generalizadas y de una búsqueda afanosa de respuestas no tradicionales. Ambas responden a las muy singulares características de este fin de siglo, marcado por cambios vertiginosos, que exigen variaciones sustanciales en el “estado de las artes” en lo relativo al Estado uno de los actores centrales de la realidad, si se quiere desde las ciencias administrativas, temática central de IIAS, ayudar con respuestas y soluciones a la discusión mundial.

En este documento introductorio queremos plantear algunos marcos de referencia que creemos útiles para extraer el más alto provecho del debate a desarrollar en cada área con base en los informes de los correlatores y los documentos elaborados por los participantes.

Para ello abordaremos cuatro momentos sucesivos de análisis. En primer término, creemos imprescindible situar el contexto mundial en donde estamos discutiendo sobre el rediseño del Estado. En segundo lugar, ubicados algunos aspectos centrales de ese contexto, queremos abordar el interrogante de hacia qué tipo de Estado nos dirigimos en el siglo XXI. ¿Cuáles son algunas de las tendencias más consistentes que se observan en los profundos procesos de cambio en marcha? En tercer término, deseamos plantear la necesidad de dotar al nuevo Estado en construcción de una gerencia pública revolucionada respecto a la anterior, que implique un verdadero encuentro entre las nuevas fronteras tecnológicas en ciencias gerenciales y las tareas a cargo del nuevo Estado.

Por último, con fundamento en los desarrollos anteriores, queremos aportar a esta Conferencia Internacional una agenda de interrogantes abiertos, de carácter estratégico que creemos será de alto valor que en Toluca 93 se trate y profundice.

Trataremos cada uno de estos temas exploratoriamente por las limitaciones propias de este documento, cuya función es introductoria. No pretendemos desarrollar en detalle ninguno de estos temas, sino ayudar a abrir y estimular una discusión colectiva, fecunda y útil para nuestros países.

Asimismo, aun teniendo bien presente que existe una variedad importante de situaciones históricas entre los países participantes intentaremos centrar el documento sobre ciertos aspectos de carácter relevante que pueden tener interés común a pesar de dicha diversidad.

II. UN CONTEXTO MUNDIAL BAJO EL SIGNO DE LA INCERTIDUMBRE

Cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad recorren el mundo hacia fines del siglo XX, transformándolo estructuralmente.

Están en curso revoluciones tecnológicas simultáneas en áreas económicas básicas que afectan a la producción de la mayor parte de los bienes, servicios y a la vida cotidiana. Se han producido verdaderas “rupturas epistemológicas”, con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos. El siglo XXI se iniciará como el siglo dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica, y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales.

Por otra parte, hay en desarrollo transformaciones sustanciales en la geopolítica mundial. Toda la atmósfera política que acompañó al siglo XX ha sido reemplazada por un nuevo marco en proceso de formación. La desaparición de uno de los dos grandes bloques mundiales, la terminación de la Guerra Fría, las posibilidades de desarme en gran escala, modifican totalmente el hábitat político. También lo cambia otro tipo de movimiento en potente evolución. La existencia de aspiraciones cada vez más intensas y generalizadas en la población mundial a una real participación en los sistemas políticos. Hay lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llama adecuadamente, “un impulso irresistible en pro de la participación”.² La gente quiere democracias genuinas donde realmente intervenga y tenga el control de su destino.

Junto a las revoluciones tecnológicas y políticas está cambiando la estructura básica de la economía mundial. El siglo XXI parece estar destinado a ser un siglo de grandes bloques económicos. Como destaca Paul Collins en su relatoría “el mundo está evolucionando hacia un Sistema de Bloques Regionales de Comercio”.³ Entre ellos destacan los ejes Comunidad Económica Europea ampliada, Estados Unidos-Canadá-México, Japón con sus allegados directos. Se esperan aperturas muy amplias del comercio hacia el interior de dichos bloques, pero fuertes obstrucciones y barreras ante quienes quieran llegar desde afuera a los bloques.

Éstas y otras decisivas transformaciones se están produciendo en medio de un nuevo contexto de interrelaciones, la internacionalización de la economía, que ha convertido al planeta en una efectiva “aldea global”. Los cambios en un área relevante traen reacciones en cadena en “tiempo real”, en múltiples puntos del sistema mundial.

La velocidad de las transformaciones no tiene, a su vez, parangón histórico. Sólo puede hablarse en términos de cambios ultra acelerados, donde el presente casi se funde con el futuro, porque las distancias son acortadas por una tasa de cambio inédita.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

³ Paul Collins. *The Post-Adjustment State and the New International Economic and Technological Context*. Toluca 93.

Una “aldea global” sacudida por cambios profundísimos en donde el pasado pierde significación como referencia, es la realidad de fines de siglo.

Pero, y he aquí el interrogante inquietante, ¿Cuáles son las direcciones finales de los cambios? ¿Hacia dónde se dirigen? ¿Qué tipo de humanidad están preparando?

Voces muy autorizadas se han levantado para sostener la fragilidad de aquellas tesis que se dejan llevar por la impresión de que el sólo avance tecnológico solucionará mágicamente los problemas, o aquellas otras que proclamaban hace algunos años el «fin de la historia», y el inicio de una «historia aburrida».

Las primeras están repitiendo las debilidades del optimismo positivista de épocas anteriores, las segundas fueron rotundamente desmentidas por los hechos. En lugar de “historia aburrida”, es una historia agitada y abierta a múltiples desenlaces la que se presenta en los hechos. Edgard Morín, entiende que los procesos de cambio en marcha son contradictorios y conflictivos. El mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado. Esa complejidad es difícil de escrutar, han bajado totalmente los umbrales para la predicción y todas las posibilidades positivas y negativas están abiertas. Lo real es –subraya– que la incertidumbre se ha apoderado de la historia.

Urge un nuevo tipo de racionalidad, superior, una racionalidad autocrítica. El mundo es para el gran pensador europeo hoy, “Un Astro Errante”.⁴

En el mismo sentido, la ciencia de la inestabilidad fundada por Ilya Prigogine reclama la necesidad de internarse en la complejidad con nuevas herramientas. Ve la inestabilidad como la situación normal a partir de la cual, y no de supuestos equilibrios, es necesario reflexionar y operar; resalta que lo que priman son “las estructuras disipativas de final abierto”.⁵ Lo que sucederá será definido por las opciones de los mismos hombres.

En estas condiciones de complejidad e incertidumbre pronunciadas, el conocimiento demuestra tener límites muy marcados. Por ello el Club de Roma concluyó que tenemos mayor información que nunca, pero menos sabiduría.⁶

⁴ Edgard Morín. *El Astro Errante*. En: *Un Noveau commencement*. Editions du Seuil, 1991.

⁵ Ilya Prigogine. Entre sus múltiples obras ver, *Tan Sólo una Ilusión. ¿Una exploración del Caos al Orden?* Tusquets Editores, Barcelona. 1988.

⁶ Club de Roma. Reunión Anual, Punta del Este, Noviembre 1991.

El carácter contradictorio de los procesos de transformación es evidenciado por múltiples signos. Entre otros, se han destacado los siguientes:

La revolución tecnológica abierta en tantos frentes es una promesa de avances prodigiosos pero al mismo tiempo como, lo advirtió “La Cumbre de la Tierra” (Brasil, 1992), el desarrollo ciego y no regulado de la tecnología puede contribuir al desmoronamiento rápido de sistemas de equilibrio ecológico vitales. El calentamiento de la atmósfera del planeta y los peligros que amenazan la capa de ozono, son sólo ilustraciones de algunos de los desequilibrios en gestación.

Los cambios políticos internacionales llevan en general un signo positivo, abren posibilidades amplias a la democratización. Sin embargo, al mismo tiempo se han reabierto ultranacionalismos propios de otros siglos, han estallado guerras feroces sobre la base de hostilidades reprimidas de pasados lejanos, han aparecido con una fuerza creciente la xenofobia, el racismo, la discriminación, y el ataque virulento a minorías nacionales indefensas. A sólo 50 años de la derrota de un sistema condenado por toda la humanidad, el nazismo, que perpetró genocidios atroces como el Holocausto que traspasaron los límites de lo humano, el neonazismo ha comenzado a asomar su faz en diversos lugares.

Los cambios económicos, prometedores de cooperación internacional y ampliación de mercados, han sido acompañados por otro lado de un recrudescimiento de los proteccionismos y las guerras económicas. Así, 20 de 24 países industrializados tenían en 1992 barreras aduaneras más altas que 10 años antes.⁷

Las tendencias económicas internacionales tienen un signo negativo preocupante. La tasa de crecimiento de los 80 fue marcadamente inferior a la de los 70. Por otra parte, se ha demostrado que el tipo de crecimiento económico producido se da junto con un decrecimiento de los empleos.

Algunas políticas aplicadas en amplias zonas para corregir los desequilibrios económicos parecen haber cometido graves errores o inadvertencias. Así señala Collins para el caso de África: que el ajuste estructural llevado a cabo allí ha sido muy criticado como cortoplacista, preocupado por lo fiscal, el ajuste está teniendo lugar durante un tiempo en el que el Estado en África pasa por una crisis de legitimidad, y en algunos casos de viabilidad geográfica. “Los aspectos sociales con frecuencia han sido relegados, y todo el enfoque parece haber sido impuesto desde afuera sin consideraciones por la opinión pública africana”.⁸

⁷ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992.

⁸ Paul Collins, *op. cit.*

Un aspecto absolutamente alarmante del nuevo mundo en gestación, es el de los grados de inequidad.

Según la reconstrucción de la distribución mundial de la riqueza realizada por Naciones Unidas en 1989, el 20% de la población del mundo era la propietaria del 82.7% del Producto Bruto Mundial, tenía el 81.2% del comercio mundial, el 94.6% de los préstamos comerciales, el 80.6% del ahorro interno, y el 80.5% de la inversión mundial. Muy poco quedaba para el 80% restante de la población del planeta. Asimismo, la tendencia era totalmente alarmante, por cuanto la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990.⁹

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha advertido recientemente sobre lo que este panorama global está precipitando en el campo de las migraciones. Nafis Sadik, su directora, ha llamado la atención mundial sobre “la crisis humana de nuestra época”, donde 100 millones de personas están migrando en 1993, el doble que en 1989, y las cifras siguen en ascenso continuo. Destaca “Es una magnitud que no tiene precedentes en la historia... la gente se desarraiga y emigra en busca de una vida mejor”.¹⁰

Numerosas democracias, nuevas o antiguas, de múltiples países en desarrollo, con dificultades económicas y sociales como las indicadas corren serio peligro en estas condiciones. “El impulso irresistible a la participación” antes mencionado choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores que surgen de las mismas. El PNUD describe vívidamente la situación en 1993:

“Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1,000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de ni siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana.

Muchas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue

⁹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992.

¹⁰ Fondo de Población de las Naciones Unidas. *La Situación de la Población Mundial*, Julio de 1993.

siendo un proceso dificultoso en varios países. “Nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias”.¹¹

El Decano de la *Sloan School of Business Administration* del MIT, Lester Thurow hace un fuerte llamado de alerta en la misma dirección: “los mercados libres también tienden a producir niveles de desigualdad en los ingresos que son políticamente incompatibles con el gobierno democrático”.¹²

El contexto mundial presenta estas direcciones claramente opuestas. Avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y, al mismo tiempo, pronunciadas dificultades de fondo en continentes completos, como América Latina, África y grandes zonas de Asia, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, o recesiones en el mundo desarrollado, todo ello en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político. En estimación el conjunto, Naciones Unidas considera que el 90% de la población del mundo no controla hoy su propia vida.¹³

El futuro, finales abiertos, dominados por la incertidumbre. Del error o acierto de las políticas nacionales, de la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, dependerá el perfil final del siglo XXI. Uno de los actores centrales será el Estado. ¿Qué tipo de Estado se requiere frente a la agenda de problemas abierta?

III. EN TORNO AL “ESTADO NECESARIO”

La discusión en relación al Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, dogmas, clichés, slogans, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, sin respaldarlos con evidencia empírica. En su conjunto el debate es muchas veces de calidad muy precaria.

Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superar las “etiquetas” y tomar contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace en su contribución a la Conferencia una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: “lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios”.¹⁴

¹¹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1993

¹² Lester Thurow. *Head to Head*. Edición en español. “La Guerra del Siglo XXI”, Vergara Editores, 1992.

¹³ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

¹⁴ Carlos Almada. *Economic integration, Development and Public Administration: The Experience of the European Community and Nafta*. Toluca 93.

En varios trabajos hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad (CLAD), el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, y la capacidad de gestión efectiva del Estado para cumplir el que sería conveniente que lleve a cabo históricamente.¹⁵

¿Qué papeles debería cumplir el Estado post-ajuste?, ¿Cuál debería la sociedad civil?, ¿Qué podemos aprender de las experiencias en curso al respecto?

Probablemente sean de utilidad las siguientes observaciones, que exploran estas interrogantes.

1. ESTADO, DESARROLLO Y PROGRESO

En las extensas áreas del mundo no desarrolladas o en desarrollo de América Latina, África, Asia y Europa Oriental, parecería que un punto fundamental, previo a examinar el papel posible del Estado, es el de discutir en qué consiste que una sociedad progrese. Diferentes organismos internacionales, entre ellos PNUD, UNICEF, UNESCO, la Organización Mundial de la Salud y otros, han puesto en tela de juicio recientemente en diversos trabajos los criterios puramente economicistas al respecto. Existe consenso en que para que una sociedad avance es necesario que logre ciertos equilibrios macroeconómicos básicos, elimine la inflación, tenga estabilidad, estos son medios imprescindibles, pero no son el fin mismo. Progreso implica, según el enfoque de Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales, y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre, participativa.

Sin embargo, esta meta final, él de desarrollo humano, ha sido con frecuencia relegada o marginada. Se ha intentado simplistamente medir el progreso exclusivamente por indicadores como el producto bruto *per cápita* que ya hace muchos años eminentes economistas como Simon Kuznets consideraban una medida falaz encubridora de las realidades concretas.¹⁶

¹⁵ El autor trabaja el tema detalladamente en sus obras: B. Kliksberg. *¿Cómo Transformar el Estado?*, más allá de Mitos y Dogmas (Fondo de Cultura Económica de México, segunda edición, 1992), y *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre* (Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1993). Ver asimismo el sugerente trabajo de Constantino Nalda García, *Administración Pública para la Democracia*, CLAD, 1993.

¹⁶ Destacaba Kuznets: "la tasa de crecimiento del PNB es en sí un indicador engañoso del desarrollo toda vez que está fuertemente poderada por las proporciones del ingreso de los ricos", *Problems in comparing recent growth rates for developed countries. Economic development and cultural Change*, January, 1972.

Corresponde en definitiva a través de indicadores amplios ver si mejora la vida efectiva de la gente. Allí está el progreso, y ese es claramente un aporte innovador de la clasificación de los países según su desarrollo humano (tipo PNUD), o las mediciones calificadas del desarrollo.¹⁷

Por otra parte, los trabajos del PNUD sobre la evolución de más de 160 países en los últimos 30 años, y los de UNICEF y CEPAL¹⁸ han demostrado categóricamente que la mejora en los indicadores economicistas no significa automáticamente la mejora en la vida de la gente. El desarrollo económico no se traslada mecánicamente a la población. Por el contrario, ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo, en los 80 la coexistencia de crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos, con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías.

La llamada *Teoría del Derrame* no funciona en los hechos. Países pequeños, y con pocos recursos como Costa Rica, o Sri Lanka han logrado mejores niveles de vida para su población que otros grandes y con muchos recursos como Brasil y otros. Detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el rol deficiente del Estado, la falta de articulación de las políticas económicas y sociales. Los trabajos que sintetiza Pedro Zorrilla, relator del tema respectivo en la Conferencia, son coincidentes en marcar ciertos énfasis. W.P. Hojnacki (USA) resalta que la política social es de responsabilidad primordial del Estado. Esa política social debe hilar fino. La pobreza, indica Raúl Olmedo (México), es un efecto y producto del sistema económico industrial predominante que al destruir los sistemas tradicionales no los sustituye por otro modo de producción. Es necesario clasificar los grupos de pobres, pide Olowu (Nigeria). La descentralización de los programas sociales puede darles mucha mayor efectividad, subrayan S. Abdus Samad (Malasia), F. Fuentes Mohr (Guatemala) y E. Jeannetti (México), Pestoff (Suecia) y Yolanda de los Reyes (México). Ponen énfasis en la necesidad de que la gerencia social respete la voluntad de los grupos sociales y contribuya a que se manifieste.

Pero se debe ir más lejos aún. Klvinlevi (Finlandia), resalta que el objetivo es integrar políticas económicas y sociales, destaca la importancia de la socioeconomía, Medina Aguilar (México), subraya la utilidad de los

¹⁷ Ver entre otros, los trabajos del Profesor Richard Estes de la Universidad de Pennsylvania al respecto, en Bernardo Kliksberg (comp.). *La Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica de México, CLAD, 1993.

¹⁸ Ver PNUD. *Informes sobre Desarrollo Humano*, 1990, 1991, 1992, 1993. Fernando Zumbado. Director del PNUD para América Latina. *En el Camino del Desarrollo Humano*, PNUD, 1993. G. Cornia, R. Jolly, F. Stewart. UNICEF. *Ajuste con Rostro Humano*, Siglo XXI, 1987, CEPAL. *Transformación productiva con Equidad*, Chile, 1990.

proyectos multinacionales para enfrentar la pobreza, pero advierte sobre las consecuencias del empleo de variadas metodologías por diversas agencias públicas y privadas, que genera contradicciones poco recomendables. Pedro Zorrilla, relator del tema concluye entre otros aspectos que los documentos aportados “presentan la convicción generalizada de que el mercado no tiene entre sus virtudes la de generar por sí mismo bienestar, y que esta tarea contando con el mercado corresponde al Estado, que puede asociar a la ejecución de políticas sociales a organizaciones particulares y necesariamente a las propias comunidades pobres”.¹⁹

Una primera realidad observable es esta exigencia al Estado para que bajo nuevos modelos y en estrecha interrelación con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades pobres, enfrente la explosión de pobreza que se observa en muchos países.

En Latinoamérica la pobreza ha crecido considerablemente en los últimos años. Se halla por debajo de la línea de la pobreza casi la mitad de la población y hay un profundo deterioro de las clases medias que se están convirtiendo en “nuevos pobres”.

Una reciente cumbre social realizada en Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD examinó detalladamente el problema y lanzó un alerta mayor. Destacó que si sigue creciendo el deterioro social, crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico.²⁰ Fernando Zumbado destacó al respecto, que este es el continente con mayores desigualdades sociales del mundo entero, y a su vez con menor presión impositiva. Se imponen un rediseño profundo del Estado, su papel, y sus interrelaciones, parte del cual habrá de ser, como lo subrayó Enrique Iglesias, Presidente del BID, transformar a las políticas sociales de un gobierno dado en políticas de Estado.²¹

2. ROL DEL ESTADO EN LA DEMOCRATIZACIÓN

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en dirección a ella requiere un rediseño profundo del Estado. En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario.

¹⁹ Pedro Zorrilla Martínez. *Reestructurando el Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza*. Toluca 93.

²⁰ BID. PNUD. *Social Reform and Poverty*, Washington, 1993.

²¹ Se pueden encontrar propuestas para actuar y experiencias sociales significativas como la de Villa El Salvador en el Perú, galardonada mundialmente, en B. Kliksberg (comp.) *¿Cómo Enfrentar la Pobreza? Aportes para la Acción*. Grupo Editor Latinoamericano, PNUD, CLAD. 2ª. Edición. Buenos Aires, 1992.

Para abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanentes como el referéndum, los ombudsmen, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.²²

3. LAS OPCIONES: ESTADO VS SOCIEDAD CIVIL O ESTADO MÁS SOCIEDAD CIVIL

La práctica histórica reciente ha demostrado que la mayor productividad y competitividad internacional correspondió a modelos económicos como el del Japón, los tigres asiáticos, Corea, países claves de la Comunidad Económica Europea, que obtuvieron distancias considerables en términos de eficiencia y competitividad sobre Estados Unidos e Inglaterra. En este último caso se preconizó y practicó el retiro del Estado de la economía. Se redujo drásticamente la actividad estatal. Virtualmente se “ilegitimizó” sistemáticamente en amplios sectores. La desocupación y la recesión ascendieron, ambos países perdieron posiciones en los mercados mundiales. El crecimiento de la productividad en Estados Unidos fue negativo luego de la aplicación de esta política y alcanzó un amplísimo déficit comercial. Entre otros múltiples analistas americanos, Robert Kuttner demuestra detalladamente las brechas desfavorables que esta política creó para los Estados Unidos, en campos claves como la capacitación de mano de obra, el funcionamiento del mercado financiero (la desregulación extrema propició –señala– la quiebra del sistema de ahorro y préstamo), la salud.²³ La misma opinión pública estadounidense ve a la gerencia japonesa como mucho más eficiente que la suya. Un 48% los ve superiores, sólo un 11% piensa lo contrario.²⁴

El otro modelo, entendió que el Estado puede facilitar y crear condiciones apropiadas a la empresa privada y a la sociedad civil.

En el mismo, el Estado diseña políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. Las tasas de investigación y desarrollo son mayores. El Estado trata de propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra. Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del esfuerzo nacional se compartirán. El tema no pasa por el enfrentamiento entre inversión pública y la privada, sino cómo

²² La contribución de Juan Villarreal a la Conferencia “Conocimiento, exclusión y acción social”, desarrolla conceptualmente los múltiples vínculos entre democratización e inclusión social.

²³ Robert Kuttner. Why Business Need a Stronger and Wiser Uncle Sam. *Business Week*, June 3, 1991.

²⁴ Mencionado por Lester Thurow, *op. cit.*

augmentar la inversión total de la economía. Países como Japón, Corea y los tigres asiáticos, no dudaron en practicar un proteccionismo industrial activo, ofreciendo un mercado protegido a sus empresas, al mismo tiempo que promovían inversiones básicas que crearan las mejores condiciones para que las mismas se lanzaran con éxito a la competencia externa.²⁵

Todo aquello vinculado con la capacitación, la formación de una mano de obra preparada para la industria del siglo XXI, lo que implica universalización de la educación, programas generalizados y avanzados de capacitación profesional, fue priorizado, y el Estado intervino activamente en los procesos respectivos.

El rol que jugó el Estado es el que describe Lind como “rol catalítico”.²⁶

Las potencialidades y superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, están ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la Conferencia conducida por Vasant Moharir. Oscar Oszlak (Argentina), recalca que se ha hecho un problema mucho más complejo atacando las *dimensiones* del Estado en lugar de centrarse en sus deformaciones.

Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y Sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizarán. Bekk y Van Der Knaap identifican nuevos papeles reguladores del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye que el retiro del Estado de ciertas actividades no implica su debilitamiento. Si se hacen los cambios necesarios, el papel del Estado será en realidad más importante que antes porque se concentrará en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias.

4. MERCADO Y ECONOMÍA

El mercado aparece como un fundamental productor de bienes y servicios. Sin embargo, los modelos más exitosos a nivel internacional, han aprendido sus posibilidades y debilidades y tratan de establecer un sistema de regulaciones que aproveche las primeras y limite las segundas. Lester Thurow lanza una sugerente advertencia general

²⁵ Resalta Jonathan Story, del Instituto Europeo de Negocios: “El éxito de Corea no se explica sin la intervención del Estado, el cual aunque no es propietario disminuye los riesgos de más inversiones y programas”. Caracas, *El Universal*, 4 de Octubre de 1992.

²⁶ Michael Lind, The Catalytic State. *The National Interest*, No. 27, 1992.

al respecto. Señala: “En las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la *mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que maximizar los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto”.²⁷

Las regulaciones antimonopolios, de protección de los consumidores, de estándares de calidad, de protección del ambiente, etcétera, aparecen como imprescindibles para limitar los vicios posibles. El caso de la privatización ilustra al respecto. Para extraer de la misma sus potencialidades para mejorar los problemas nacionales debe manejarse cuidadosamente. Moharir previene que la cuestión de las necesidades de privatización debe ser vista en el contexto de la situación socioeconómica prevaleciente en cada país. Analizando múltiples experiencias reales de privatización, Desarrollo Humano 1993 del PNUD detecta siete difundidos “pecados” en las privatizaciones usuales, a saber:

Los siete pecados de la Privatización:

- “Limitarse a elevar al máximo los ingresos sin crear un clima competitivo”.
- “Sustituir los monopolios públicos por monopolios privados”.
- “Vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo”.
- “Utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestario en lugar de amortizar deuda nacional.
- “*Atiborrar*” los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública”.
- “Hacer promesas falsas a los trabajadores, y no readiestrarlos para nuevas industrias.
- “Recurrir meramente a órdenes de mando, olvidando crear un consenso político”.²⁸

El PNUD y numerosos enfoques modernos, como muchos de los presentados en el área respectiva de Toluca 93, señalan que los mercados deben estar al servicio de los seres humanos y no al revés, y que es posible y necesario que en definitiva Estado y mercado trabajen conjuntamente y la gente “disponga de un poder suficiente como para ejercer una influencia más eficaz sobre ambos”.²⁹

²⁷ Lester Thurow, *op. cit.*

²⁸ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

²⁹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

5. CORRUPCIÓN Y ESTADO

La eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, de la situación social y del avance en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas.³⁰ Teniendo peso significativo en ciertos países en desarrollo, no es una exclusividad de los mismos, como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentarla frontalmente o perder su credibilidad (caso Italia), o producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).

El tema no es tampoco un problema que se termina en el ámbito estatal. Es un determinado modo de interrelación entre el Estado y la sociedad civil el que genera las prácticas corruptas realmente relevantes. Como definieron diversos especialistas en el tema, normalmente detrás de un acto importante de corrupción en el sector público suele haber en muchos casos algún orden de asociación con sectores privados.

El Estado necesario debe actuar con una política preventiva enérgica, y con la mayor severidad contra este mal. La sociedad civil, por su parte, debe sancionar enérgicamente a los intereses pro corrupción pública.

Los análisis anteriores indican que se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene razón para estar, y promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil. El Estado debe elaborar políticas estratégicas, pensar en el largo plazo, para, entre otros aspectos como señala Collins, acercar la investigación y desarrollo a las empresas pequeñas y medianas³¹ y fortalecerlas, así como crear condiciones favorables para la creciente articulación de la sociedad que favorezca la preparación de la misma, para la competencia en conocimientos y creatividad que será distintiva del siglo XXI.

Todo ello conduce básicamente a lo que podríamos llamar un “Estado Inteligente”.

¿Cuáles deberían ser sus características institucionales? ¿Cómo debería ser su estilo gerencial? A estas preguntas se refiere la parte siguiente de este análisis.

³⁰ Ver al respecto el original y sugerente trabajo de Jorge Etkin “La falsa ética en las organizaciones”. IIAS, Toluca 93.

³¹ Paul Collins, *op. cit.*

IV. REDISEÑANDO EL ESTADO

Para poder llevar adelante los nuevos papeles del Estado y el modelo renovado de interrelación Estado-sociedad civil, se hace necesario tal como lo proponen D. Osborne y T. Gaebler en reciente obra “Reinventar el Gobierno”.³²

Se necesita ir más allá de los enfoques que se circunscriben en definitiva a “más de lo mismo”, y pensar el problema desde nuevos planos de análisis.

Se están produciendo cambios revolucionarios en las ciencias gerenciales. Hay una verdadera “ruptura” epistemológica en este campo. “Un paradigma que dominó durante mucho tiempo los estilos gerenciales y los diseños organizacionales está siendo reemplazado por otro emergente”.³³

El nuevo paradigma está siendo incorporado en la práctica por algunas organizaciones de avanzada, y les ha proporcionado claras ventajas competitivas. Orienta a empresas privadas líderes en el mundo. Su entrada en el área pública parece más lenta, aunque ya tiene presencia significativa en algunos de los estados más modernos de nuestro tiempo.

El encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial, parece ser una de las grandes direcciones para “reinventar el Gobierno”.

Este “encuentro” debe producirse no neutralmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma desde el Estado al servicio de los papeles que el mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Papeles ligados como hemos visto a la competitividad, al desarrollo, a la democratización, a la equidad, al fortalecimiento de la sociedad civil, a la participación.

Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado, del “Estado Inteligente”, deberían hallarse aspectos como los siguientes:

1. *Concentración del Gobierno Central en la Realización de un Proceso Eficiente de Formulación, Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación de las Políticas Públicas.*

Abordado extensamente en el área cuyo relator fue Louis Picard,³⁴ este aspecto implica la eliminación del campo de decisiones de rutina y trabajo

³² D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing, 1992.

³³ El autor trata sistemáticamente los lineamientos del nuevo paradigma en B. Kliksberg. *El Pensamiento Organizativo del Taylorismo a un nuevo paradigma gerencial*, (12ava. edición, Editorial Tesis-Norma, Buenos Aires, 1992).

³⁴ Ver Louis Picard. *Strategic Reform in the Public Process: Formulation, Implementation, Monitoring and Assessment*. Toluca 93.

meramente burocrático del gobierno central, y enfocarlo a la producción de políticas adecuadas, industriales, de educación, salud, medio ambiente, etcétera. Supone la instalación de mecanismos institucionales muy diferentes a los predominantes en muchos gobiernos de países en desarrollo, y ya experimentados con resultados significativos en algunos desarrollados. Entre ellos, la modernización integral de las oficinas del Presidente, la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de políticas y *think tanks*, y la evaluación sistemática de los efectos e impactos de las políticas.

Los trabajos presentados en el área coordinada por Picard, formulan múltiples sugerencias de interés en todos estos y otros planos. Entre ellas: Ayes (Ghana) subraya la tremenda complejidad del proceso de la política pública. Kyosti Pekonen hace énfasis en la falta de representación entre gobierno y sociedad, y propone “un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas”, B. Guy Peters delinea los trazos de un “Estado participativo”, Turo Vortanen (Finlandia) resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas de información interorganizacional, Xu Zhenhuan (China) ve al mejoramiento de las coordinaciones gobierno y empresas estatales como parte integral de las reformas a introducir. Marcel B. Weenswik’s se dedica a los sistemas actuales de evaluación demostrando que fallan en encontrar la complejidad y la ambigüedad del proceso de implementación de políticas, y Paula R. Bilinsky destaca entre otros errores de los mismos medir indicadores macroeconómicos y no estándares de vida.

2. Descentralización de la Acción del Estado.

El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicancias en términos de democratización y participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con utilidades más efectivas de los recursos.

Sin embargo, deberían tenerse muy en cuenta las agudas observaciones que formula Gerard Marcou, Relator a cargo del área respectiva. Indica que no necesariamente la descentralización promueve la democratización. Deben establecerse ciertas condiciones para que ella se produzca, y no constituye el único medio de democratizar. Marcou advierte que pueden darse múltiples ejemplos de descentralización del poder en donde la gente tiene limitada intervención en los procesos de toma de decisiones. Entre las condiciones debe haber una participación real de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración local, deben proveerse a dicha administración de las capacidades y de los

medios para que pueda afrontar las demandas de la población, deben fijarse mecanismos de control sobre su gestión. Debe haber información generalizada a la ciudadanía sobre la gestión local. Como previene Marcou, si no se dan estas y otras condiciones, “la autonomía local puede derivar en la confiscación del poder, y consiguientemente, de los recursos que vienen con él por un grupo político o social dominante”.³⁵

Señala que la descentralización abre complejos problemas que no tienen una respuesta unívoca, su resolución debe estar ligada al contexto histórico específico, y no son funcionales las comparaciones. Entre ellos: ¿Cómo no poner en juego en ciertos países la misma integridad del Estado?, ¿Cómo lograr que funcionen mecanismos de solidaridad en la distribución de recursos hacia regiones y municipios teniendo en cuenta que pueden tener muy diferentes situaciones de desarrollo? ¿Cómo gestar instancias adecuadas de coordinación?

3. *Un Estado “Red en Lugar de un Estado “Pirámide”.*

Como lo preanuncia Andrew Dunsire, la estructura de los estados más avanzados tenderá a reemplazar cada vez más la actual organización piramidal por un esquema de “redes”.³⁶

El problema de fondo es cómo optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial mucho mejor con redes de instituciones interrelacionadas, que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escala, la explotación de sinergias. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos.

4. *Desarrollando las Capacidades para la Administración Intergubernamental.*

Gerenciar redes, conectar el Gobierno Central con regiones y municipios altamente descentralizados, impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo gobierno central, exigen desarrolladas capacidades de gerencia Intergubernamental. No se trata sólo de coordinar mejor, sino de ir más lejos, visualizar que los objetivos del sector público no se cumplen sino mediante la acción combinada de diversas instituciones. Por tanto debe llevarse adelante una gerencia interinstitucional que maximice el impacto de conjunto.

³⁵ Gérard Marcou. *Democratization and decentralization of the State*. Toluca 93.

³⁶ Andrew Dunsire. “Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público”. (Kaulmann, Majoney, Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, 1986).

5. Modelos Organizacionales Flexibles.

Las antiguas estructuras weberianas, la “burocracia ideal”, no responden a las condiciones de incertidumbre y cambio continua de los contextos actuales. En ellas se impone contar con estructuras flexibles que permitan la readaptación sobre la marcha de las organizaciones. Las organizaciones matriciales por proyectos, ambiguas, etcétera, dan respuestas mucho más efectivas. Se ha llegado incluso en nuestro tiempo a “la organización virtual”, combinación de varias decenas de empresas que sólo se suman para lograr un objetivo de mercado o aprovechar una posibilidad de desarrollo tecnológico terminando la organización al obtener la meta.^{37 38}

6. Un Nuevo Estilo Gerencial Público.

El nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, conectado con la organización por memorando, dedicado a planificar, apoyado en el organigrama, los manuales de normas, los procedimientos. Siendo necesaria y útil la organización formal, el rendimiento final tiene mucho más que ver con un estilo gerencial activo. Un gerente que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que logra determinar cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse, que descentraliza. “Las constataciones al respecto son muy consistentes”.³⁹

Entre otras, Stephanie Winston indica cómo la jornada de un gerente eficiente comprende actualmente, sólo dos horas de citas planificadas, las demás son reuniones sobre la base de reacciones a las señales cambiantes del contexto.⁴⁰

Willis Harman resume agudamente la situación. Gerencia era en el viejo esquema dirigir recursos humanos, materiales y financieros hacia ciertas metas. En el paradigma emergente es facilitar las condiciones para que los miembros de una organización respondan creativamente, “la administración que antes consistía en el ejercicio del poder ahora se acerca más a la entrega del poder”.⁴¹

La nueva gerencia debe alcanzar al sector público. En aquellas organizaciones públicas de avanzada que la aplican los resultados de productividad son

³⁷ Ver The virtual corporation. *International Business Week*. February 8, 1993.

³⁸ En el área de Louis Picard varios trabajos hacen significativas aportaciones al respecto. Entre ellos Guy Peters propone “Una forma alternativa de organización”, Toluca, 93.

³⁹ Ver, entre otros las conclusiones de investigación de John Kotter en Harvard, y Henry Mintzberg en Mc Gill.

⁴⁰ Ver The Ceo’s Secret of Managing Time. *Fortune*, June 1, 1992.

⁴¹ Willis Harman. *Nuevas visiones de liderazgo*. Mimeo, 1989.

muy superiores. Formar los gerentes públicos que se requieren implicará procesos planificados de preparación y la profesionalización a fondo de la función pública superior.⁴²

Uno de los componentes centrales de la formación requerida ha de ser la orientación de “management público”. *Gerenciar* en el sector público es específico, diferente a hacerlo en otros sectores de la economía, y esa especificidad debe ser explorada con profundidad en la formación y en la gestión.

7. *Revalorización del Personal.*

El paradigma emergente pone en primer lugar al personal. En la empresa japonesa exitosa tiene la prioridad el personal, luego el cliente, y por último el accionista. En ella y otras empresas públicas y privadas de alta eficiencia el tema del personal tiene la máxima jerarquía organizacional, hay una vicepresidencia creada a tal fin, se garantiza la estabilidad, se tiende a distancias de remuneración reducida entre los diferentes niveles organizacionales, se fomenta por todas las vías el trabajo en equipo, se asigna alta relevancia al desarrollo por vía de la capacitación.

En los países en desarrollo es imprescindible conformar una función pública con criterios modernos, profesionalizada, evaluada por el rendimiento, bien remunerada, con amplias posibilidades de capacitación permanente, informada, participativa.

8. *Enfocarse en el Ciudadano.*

Reinventar el gobierno significa dar el poder real a los clientes, los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada “orientación de servicio público”, ajustándose a sus necesidades reales. Identificarlos cuidadosamente y rendirles cuenta como destaca Michel Barzelay, poner el énfasis en el resultado para los ciudadanos⁴³ ¿Qué son esos resultados? ¿Qué implica por ejemplo “calidad total” en el servicio público? Ello es un tema en sí. Lo examina con mucha profundidad Christopher Pollit, indicando que hay una clara contradicción entre las visiones de calidad del servicio que tienen los políticos, los altos gerentes públicos, los funcionarios y los mismos ciudadanos.^{44 45}

⁴² En trabajo presentado en el área de Louis Picard, Al-Motairi (Arabia Saudita) destaca rasgos básicos del perfil del alto funcionario público deseable. Entre ellos, especialmente, sus capacidades de autocritica y de crear un ambiente que motive a los demás.

⁴³ Michel Barzelay, with collaboration of Babok J. Armajani. *Breaking Through Bureaucracy. A new wisdom for management in Government.* University of California Press, 1992.

⁴⁴ Christopher Pollitt, “The Policts of Quality Assessment in Professionally Provided Public Services, en B. Kliksberg. *La Pobreza: Un Tema impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial, op. cit.*

⁴⁵ Constantino Nalda García plantea en su trabajo presentado en el área de Louis Picard reflexiones de alto interés sobre cómo sería un proceso de política y gestión pública compatible con democracia y pluralismo.

9. Cultura Corporativa Pública.

Producir cambios de la índole de los planteados es un largo camino que exigirá intervenciones graduales y muy cuidadosamente escogidas. Un punto central es tratar de influir sobre la cultura corporativa pública para modificar pautas, mitos y actitudes que constituyen trabas para la renovación. Sugerencias como las de Waren Bennis pueden ser de mucha utilidad: “Los nuevos gerentes públicos innovadores deberían hacer todo lo posible para localizar y aprovechar a otros innovadores en la organización, crear un ambiente en el que se pueda desafiar la sabiduría convencional y se admitan los errores en lugar de rechazarlos.”⁴⁶

10. Credibilidad.

Es necesario recuperar el clima de credibilidad en la función pública, en numerosos países en donde el mismo fue erosionado por ineficiencias reales, y por versiones muy ideologizadas que de antemano procuraban asociar función pública con ineficiencia.

Un clima de credibilidad es fundamental para que un “Estado Inteligente” pueda llevar a cabo sus delicadas tareas. Es esencial para que pueda establecerse la tarea de equipo Estado-sociedad civil que ha sido propuesta. Es básico para que los funcionarios puedan sentir que su tarea es apreciada y reconocida por la sociedad.

Cabe destacar que a pesar de las ofensivas antifunción pública sesgadas, un amplio estudio sobre Estados Unidos y los principales países industrializados de Europa, “...indica que los ciudadanos confiaban más en la función pública que en las grandes empresas para la solución de sus problemas”.⁴⁷ Ello indica que el potencial para la recuperación de la credibilidad sigue siendo muy elevado.

El rediseño del Estado para sus nuevos papeles e interrelaciones con la sociedad civil, en el nuevo contexto mundial, implica, entre otras, orientaciones como las señaladas. ¿Cómo llegar a ese rediseño? Se abren numerosos interrogantes. Ellos pueden constituir parte central de la agenda de esta Conferencia Internacional. A esa agenda se dedica el último momento de esta reflexión.

⁴⁶ Waren Bennis. *El líder y el gerente en un ambiente de cambio*. Conferencia, Caracas 21 de octubre de 1992.

⁴⁷ Guy Peter. *La Moral en la Función Pública: Estudio Comparado*, en: Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Septiembre, 1991.

V. UNA AGENDA DE INTERROGANTES ESTRATÉGICOS PARA TOLUCA 93

Toluca 93 debe aspirar a superar las preguntas tradicionales y las respuestas aparentemente modernizadas, pero en el fondo ubicado en formas de entender la realidad que ya no corresponde con los cambios radicales que se están dando en el mundo.

Es necesario abordar frontalmente los problemas, muchos de ellos inéditos, que los cambios plantean en materia del papel del Estado, del diseño institucional del mismo y de la posible contribución de las ciencias administrativas.

Se necesitan preguntas de una nueva calidad, que vayan más allá del pasado y también de dogmas del presente, más allá de las ideologizaciones, y partan de los problemas centrales que afligen a la mayor parte de las sociedades de nuestro tiempo.

Ha sido muy frecuente plantearse los interrogantes sobre el Estado hacia el interior del Estado mismo. Entendemos que puede ser muy productivo formularlos desde la problemática nacional e internacional amplia buscando como podría la reformulación del Estado contribuir a ella. Ello implica poner los problemas en un plano de análisis integrado que interrelaciona economía-sociedad y Estado.

En tal sentido, creemos que sería útil que Toluca 93 reflexionara sobre la siguiente agenda básica. Agenda que no incluye todos los temas posibles, sino sólo algunos de los más estratégicos.

A. *¿Cómo llegar a un desarrollo humano generalizado y autosustentado?*

La Asamblea General de las Naciones Unidas profundamente preocupada por la situación social de la humanidad, termina de dar a este tema la máxima jerarquía y ha convocado a una Cumbre Social Mundial para 1995. Numerosas otras organizaciones internacionales como entre otras la Organización de Estados Americanos, la UNESCO, el Club de Roma, el Banco Interamericano de Desarrollo, han puesto en primer lugar de sus inquietudes y programas este problema. El Club de Roma declaró:

“La brecha que separa a los países ricos de los pobres será el principal problema al que se enfrentará la humanidad en los próximos años”, resaltando “las presentes diferencias económicas mundiales, la vasta y extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza”, y “el muro de la insolidaridad”.⁴⁸

⁴⁸ Club de Roma. Documento Base, Montevideo, Noviembre 1991.

El Comisionado especial del Secretario General de la ONU para la Cumbre Social Mundial, Juan Somavía, resalta que “la gente y los sistemas políticos se han dado cuenta de que si queremos salvar la economía, no sacamos nada con hacerlo matando a la gente”.⁴⁹

¿Qué papeles debe jugar el Estado en este plano fundamental?, ¿Qué nuevos modos de interacción con la sociedad civil deben establecerse?”⁵⁰
El Presidente de Venezuela, eminente historiador, Ramón J. Velázquez, resumió muy bien la situación en consideración aplicable probablemente a muchos otros países en desarrollo:

“El problema social es responsabilidad no sólo del sector público sino de la sociedad en conjunto, y especialmente de los que más tienen y pueden. En esta área más que en ninguna otra se juega la estabilidad y la viabilidad política del país”.⁵¹

B. ¿Cómo frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de empleos productivos?

Los desarrollos son inquietantes al respecto. En el mundo en desarrollo como se señaló, se ha alcanzado, como consecuencia principalmente de la búsqueda de nuevos empleos, el récord de 100 millones de inmigrantes en 1993. Por otra parte, según termina de estimarlo la reunión de las siete grandes potencias económicas en Tokio, más de 23 millones de personas están sin empleo en dichos países, y la Comunidad Económica Europea compuesta por 12 naciones prevé que tendrá en 1994 un nivel de desempleo superior al 12%.⁵²

¿Cuáles deben ser las funciones del Estado frente a esta cuestión central?
¿Cómo deben actuar Estado y sociedad civil en conjunto? ¿Qué nuevas fórmulas adoptar?

C. ¿Cómo lograr un efectivo cumplimiento de las políticas fijadas en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente (*sic*) (*Brasil, 1992*)?

El tema está lleno de interrogantes. Se observa que continúa el avance de las rupturas de los equilibrios ambientales, y no se observan políticas agresivas frente a los grandes peligros en ciernes. ¿Cómo rediseñar el Estado, y su acción combinada con la sociedad en esta materia?

⁴⁹ Juan Somavía. Embajador de Chile en las Naciones Unidas, ANSA, 22 de enero de 1993.

⁵⁰ Pueden encontrarse agudas sugerencias en el trabajo aportado por Brian Thompson del BID a la Conferencia: “This is not a Pipe”. Toluca 93.

⁵¹ Ramón J. Velázquez, *Discurso al país*, El Universal. 8 de julio de 1993.

⁵² Comunicado del G7 (USA; Gran Bretaña, Alemania, Canadá, Francia, Italia y Japón), Reunión Cumbre del 9 de julio de 1993.

D. ¿Cómo incrementar efectivamente el comercio mundial y lograr que favorezca la solución de problemas como el mejoramiento económico de los países pobres, la falta de empleo productivo, las grandes desigualdades internacionales?

Se necesitan poderosos movimientos de integración, cambios en las reglas de juego, posibilitar el real acceso del mundo en desarrollo a los mercados centrales, ¿Cómo ir en esa dirección, cuando hay poderosas tendencias en contrario?, ¿Cómo puede contribuir el rediseño del Estado en este aspecto?

E. ¿Cómo encarar el crecimiento persistente que sigue teniendo la deuda externa que grava duramente las posibilidades de las economías en desarrollo de salir de los círculos viciosos en que están atrapadas?

Por ejemplo, la deuda externa de América Latina, pese a los enormes esfuerzos y sacrificios realizados para pagarla y refinanciarla, se duplicó desde inicios de los 80 hasta el presente donde es del orden de los 430 mil millones de dólares. ¿Qué se contesta desde el rediseño del Estado, sus relaciones con la sociedad y el escenario mismo de la cooperación internacional a este problema?

F. ¿Cómo formar una fuerza de trabajo moderna en la mayor parte de los países en desarrollo?

Sin dicha precondition dichos países difícilmente tendrán los niveles de competitividad necesarios para acceder a las nuevas exigencias de los mercados mundiales, esto supone reformas profundas en los sistemas educativos y una gran labor en el campo de la capacitación laboral. La interesante fórmula europea “escuela más empresa”, debería ser tomada muy en cuenta.⁵³ ¿Cómo rediseñar el Estado para que sirva de apoyo a este tema clave?

⁵³ En América Latina hay interesantes experiencias recientes para la formación por métodos innovadores de funcionarios públicos superiores y administradores. Entre otras: la formación a distancia de los altos niveles municipales por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y el SINAP desarrollados por el INAP de la Argentina que conduce actualmente Pablo Fontdevila, la innovativa experiencia de educación a distancia que desarrolla la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (ver sobre ella documento de Martha Mena, su conductora, aportado a Toluca 93), el Instituto de Alta Gerencia Pública creado por impulso de la COPRE en Venezuela (ver aporte de Trino Márquez, Presidente (e) de la COPRE a Toluca 93).

G. *¿Cómo mejorar las estructuras de distribución del ingreso en muchos países en desarrollo para que tengan perfiles razonables, que favorezcan el crecimiento de los mercados internos, la formación de mano de obra, la productividad y preserven los derechos fundamentales de las personas?*

Hay que mirar hacia los países que han tenido logros significativos en este campo, pequeños y grandes. ¿Cómo lo han hecho? Entre otros aspectos: ¿Cómo armar políticas fiscales eficientes económica y socialmente en países que casi carecen de ellas? ¿Cómo crear una red de seguridad social? ¿Cómo proteger especialmente a los más discriminados, las mujeres y los niños? ¿Cómo favorecer el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

H. *¿Cómo potenciar las enormes posibilidades productivas y de democratización de la descentralización del Estado, y eliminar los peligros y riesgos existentes?*

El profesor Marcou, y numerosos documentos presentados ante esta Conferencia identifican problemas que es necesario poner sobre la mesa y enfrentar. Desarrollo Humano, 1993 del PNUD señala que: “La descentralización puede acabar por conferir más poder a las élites locales que a la población local. O sea, que nunca puede existir una participación local eficaz en los países en desarrollo si no hay una redistribución del poder. Si se aspira a que la descentralización promueva el Desarrollo Humano debe ir acompañada por una democracia auténtica a nivel local”.⁵⁴

I. *¿Cómo abrir amplias vías a la participación ciudadana? Junto a la descentralización ¿qué otros medios utilizar? ¿Cómo fortificar la sociedad civil? ¿Cómo pueden trabajar en conjunto en ello, Estado, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones populares?*⁵⁵

Todos estos actores son imprescindibles, no excluyentes, y por el contrario deben complementarse. ¿Cómo rediseñar el Estado desde esta perspectiva?

J. *¿Cómo introducir la revolución gerencial en el sector público en muchos estados muy distantes de ella? ¿Cómo modificar culturas organizacionales, y crear un nuevo liderazgo gerencial público competente y diseños organizacionales renovados?*

⁵⁴ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

⁵⁵ Son muy interesantes al respecto en América Latina experiencias en gran escala como la del Programa Nacional de Solidaridad en México.

K. ¿Cómo afrontar los múltiples problemas que se derivan de lo que Joan Corkery, *Relatora de dicho tema, denomina “la dimensión internacional de las reformas institucionales nacionales”?*

El interesante conjunto de documentos presentados en esta área y las significativas observaciones de la Relatora plantean un cuadro de dilemas no resueltos de gran relevancia.⁵⁶

Entre ellos, el que subraya Lee Metcalfe cuando destaca que la internacionalización provoca temores de pérdidas de soberanía e independencia, que requieren más de los Gobiernos nacionales y no menos.

L. ¿Cómo crear en todos estos aspectos un sistema de cooperación internacional realmente eficiente?

Muchos autores como Dennis Rondinelli⁵⁷ desde el mundo desarrollado o Ignacio Pérez Salgado desde los países en desarrollo⁵⁸ en sus aportaciones a esta Conferencia, y otros, han indicado las ineficiencias y errores en que han incurrido muchos programas de ayuda. En la Relatoría de Corkery se encuentran significativas observaciones al respecto. ¿Cómo mejorar el desempeño general y la acción del Estado en la materia?

M. ¿Cómo lograr los amplios pactos sociales necesarios para rediseñar el Estado y formar el equipo «Estado más sociedad civil»?

José Sulbrandt ha desarrollado un completo recuento de posibilidades y dificultades a afrontar.⁵⁹

La meta es uno de los requerimientos principales de nuestra época, como lo subraya Gert Rosenthal, Secretario General de la CEPAL, “se trata de aumentar el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto”.⁶⁰ ¿Cómo rediseñar el Estado para ello?⁶¹

⁵⁶ Ver Joan Corkery. *The International Dimension of National Institutional Reform*. IIAS. Toluca 93.

⁵⁷ Dennis Rondinelli. *Development Projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration*. Methuen Editorial, New York, 1983.

⁵⁸ Ignacio Pérez Salgado. *Desafíos del Sector Público Latinoamericano en la presente década*, Toluca 93.

⁵⁹ José Sulbrandt, *La Concertación Social para la Reforma del Estado*, CLAD, 1993.

⁶⁰ Gert Rosenthal, “Retos de la Economía Latinoamericana” en *Estado, Nuevo Orden Económico y Democracia América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, 1992.

⁶¹ Pueden encontrarse densos aportes y el trayecto y enseñanzas de una experiencia precursora en América Latina en reforma del Estado y concertación social, la de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, en Carlos Blanco (comp.). *El Futuro Hoy. Un Proyecto Nacional para Venezuela*. Editorial Nueva Sociedad, 1993.

Esta es una agenda de base para Toluca 93, a la que deben agregarse muchos otros temas también claves. Los problemas son diferentes en el mundo desarrollado que en los países en desarrollo. Sin embargo, tras esta agenda hay un encadenamiento común que pone en el centro del debate sin ambigüedad el PNUD en Desarrollo Humano 93.

“El motivo de antes de combatir la guerra fría ha desaparecido. El nuevo motivo debe ser la guerra contra la pobreza, basada en el reconocimiento de que no sólo se trata de una inversión en el desarrollo de las naciones pobres sino en la seguridad de las naciones ricas. La amenaza real en los próximos años es que la pobreza mundial empiece a desplazarse sin pasaporte, de muchas formas desagradables: drogas, enfermedades, terrorismo, migraciones. La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad de cualquier parte”.⁶²

Es aplicable a esta agenda, y al último problema subrayado, la prevención que hace en otro marco Jacques Attali en su reciente obra *Millennium*. Primero resulta fundamental aceptar los problemas, “nadie puede resolver un problema, que se niega a ver”.⁶³

Esperamos que Toluca 93, sea, sobre todo, un espacio científico totalmente libre y franco en donde haya un afán auténtico por plantear los problemas sustanciales sin autocensuras, ni prejuicios, escucharse mutuamente, dialogar el Norte y el Sur en busca de compartir experiencias y aportar a la búsqueda de soluciones para cuestiones, que como las mencionadas ensombrecen hoy la vida cotidiana de la gran mayoría de los habitantes del mundo.

⁶² PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

⁶³ Jacques Attali. *Millennium: Winners and losers in the coming order*, Random House, Time Books, 1991.