

Presidencia de la República
Oriental del Uruguay

Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Gabinet de Relacions Externes Protocol

**SEGUNDA REUNION
PLENARIA
CIRCULO DE MONTEVIDEO**

Barcelona, España, 25 y 26 de abril de 1997

Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
Montevideo, Uruguay

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando fuentes. Las opiniones y comentarios expresados en el mismo son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no necesariamente de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Editado y publicado por la Representación del Programa de las Naciones Unidas, para el Desarrollo (PNUD) en Montevideo, Uruguay en el marco del Proyecto UNDP/RBLAC/MDGD, URU/96/502.

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 1998
en los talleres gráficos de
Impresores Asociados / Fotosistemas S.A.
Av. Agraciada 2776 - Tel.: (598-2) 203 5027 - Fax: (598-2) 2002377
11800 Montevideo Uruguay

Comisión del Papel.
Edición amparada al decreto 218/96.
Dep. Legal N° 309.952/98

**SEGUNDA
REUNION PLENARIA
CIRCULO DE MONTEVIDEO**

BARCELONA, ESPAÑA, 25 Y 26 DE ABRIL DE 1997

INDICE

	<i>Presentación</i>	i
	Eduardo Niño-Moreno Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Uruguay.	
	Declaración del Círculo de Montevideo, 6 de setiembre de 1996	iii
I	<i>El viejo Estado ante la economía globalizada: reformas, mercado y empleo</i> Gabriel Pereyra	
II	<i>Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control</i> Luiz Carlos Bresser Pereira Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado (Brasil)	45
III	<i>Crecimiento, Empleo y Distribución en el Nuevo Escenario Estructural</i> Hugo Fernández Faingold Senador de la República Oriental del Uruguay	91
IV	<i>Crecimiento Económico y Justicia Social: La Importancia de la Estabilidad de Precios, la Tecnología y la Educación</i> William McDonough Presidente del Federal Reserve Bank of New York (Estados Unidos de América)	117
V	<i>Empleo y Reforma del Estado: Una Contribución Preliminar</i> Michel Camdessus Director Ejecutivo Fondo Monetario Internacional (Francia)	123
VI	<i>Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Político</i> Fernando Zumbado Director Regional para América Latina y el Caribe Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Costa Rica)	131
VII	Participantes a la II Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo.....	145

Presentación

*Eduardo Niño-Moreno
Coordinador Residente de las Naciones Unidas
y Representante Residente del
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en el Uruguay*

La coyuntura política regional viene mostrando desde hace algunos años una clara convergencia en torno al objetivo de lograr una auténtica gobernabilidad democrática en América Latina. Consciente de la importancia que reviste este proceso para nuestra región, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha impulsado distintos espacios de reflexión, identificación y promoción de mecanismos, modalidades y estilos de gestión tendientes a reforzar la gobernabilidad en América Latina, promoviendo de esa forma uno de los factores determinantes del más amplio objetivo de desarrollo humano sostenible.

En atención de este desafío surge el apoyo del PNUD al **Círculo de Montevideo**, iniciativa de reflexión y debate multidisciplinario y plural, impulsada por el Presidente de la República Oriental del Uruguay, Dr. Julio María Sanguinetti, como instancia de debate político-intelectual y de construcción de consensos en torno a los cambios necesarios para la consolidación de una gobernabilidad democrática de visión sistémica, que integre las dimensiones sociales, económicas y políticas del proceso, en y desde América Latina.

El **Círculo de Montevideo** constituye hoy uno de los ejemplos más significativos y concretos del apoyo del PNUD a estos procesos de reflexión. Esta nueva publicación del **Círculo**, refleja el compromiso que el destacado grupo de líderes políticos e intelectuales de América Latina, Europa y Estados Unidos que lo conforman han asumido para sintetizar las experiencias e ideas concebidas a partir de la crisis de los antiguos paradigmas de desarrollo y para delinear una agenda inicial de políticas representativas de un nuevo consenso, producida desde los propios países y orientada a la superación de las limitaciones existentes.

Esta publicación reúne los trabajos presentados y el resumen de las deliberaciones de la II Reunión Plenaria del **Círculo**, realizada en la ciudad de Barcelona en abril de 1997, por invitación del Molt Honorable Jordi Pujol, Presidente de la Generalitat de Catalunya. La reunión se abocó a la consideración de las experiencias de Reforma del Estado y a la problemática empleo, incursionando así en dos temas de enorme importancia para nuestra región.

Desde el PNUD nos sentimos orgullosos de poder colaborar y apoyar esta empresa que, estamos seguros, permitirá a la región avanzar en el proceso de consolidación de la democracia como dimensión política del desarrollo humano.

DECLARACIÓN DEL CÍRCULO DE MONTEVIDEO

6 de setiembre de 1996

América Latina ha entrado en un momento nuevo de su historia. La globalización establece una nueva frontera del desarrollo del cual nuestros pueblos deben ser partícipes activos. Los dogmas antiguos no sirven. Tampoco los nuevos, porque los dogmas nunca son buenos en la vida política. Es necesario un gran esfuerzo intelectual y un gran impulso político para alumbrar los nuevos caminos que han de conducirnos a la consolidación de las democracias, la creación de mercados competitivos y abiertos, la construcción de sociedades equitativas y cohesionadas y al reconocimiento de América Latina como un actor relevante de la nueva gobernabilidad global.

Para reflexionar sobre los retos y oportunidades planteados a nuestra región y para discutir los nuevos caminos de América Latina, el Presidente Sanguinetti invitó a un grupo de políticos, intelectuales y dirigentes de organizaciones internacionales.

Este grupo ha decidido constituir el Círculo de Montevideo, que se reunirá periódicamente para ir abriendo nuevos caminos para la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible en esta región que, en su diversidad, plantea desafíos comunes. La agenda del Círculo es abierta y su enfoque interdisciplinario y pluralista. El Círculo busca aportar puntos de referencia para apoyar la responsabilidad del liderazgo y contribuir al debate social y democrático.

El Círculo promueve la creación de una Red Iberoamericana de Gobernabilidad, medio de intercambio de información y desarrollo de conocimiento. Impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto de Gobernabilidad de la ESADE de Barcelona y de Montevideo y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Círculo llevará a cabo su primera actividad en Montevideo en el mes de octubre con la conferencia

"Estado, Mercado y Equidad". A esta actividad inicial seguirá una primera conferencia electrónica y el contacto permanente de expertos, intelectuales y políticos para generar los instrumentos imprescindibles que apuntalarán la reflexión, la acción y el liderazgo político en América Latina.

A invitación del Presidente de la Generalitat de Catalunya, la próxima reunión del **Círculo** se realizará en Barcelona a comienzos del año 1997.

Presidente
Julio María Sanguinetti

Presidente Belisario Betancur
Dr. Natalio Botana
Sr. Michel Camdessus
Presidente Felipe González
Cr. Enrique Iglesias
Prof. Helio Jaguaribe
Ministro Ricardo Lagos
Sr. Manuel Marín
Prof. Luciano Martins
Molt Hble. Jordi Pujol
Prof. Germán Rama
Prof. Alain Touraine
Sr. Fernando Zumbado

Capítulo I

EL VIEJO ESTADO ANTE LA ECONOMÍA GLOBALIZADA: REFORMAS, MERCADO Y EMPLEO

Gabriel Pereyra
Relator

En un entorno con más de mil años de antigüedad, en uno de los salones del Palacio de la Generalitat de Cataluña, gobernantes, banqueros, jefes de organismos internacionales, investigadores y educadores, convocados por la Segunda Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo, se sentaron en torno a una mesa para discutir sobre algunas de las cuestiones centrales que hacen al presente del desarrollo y bienestar de los pueblos; su abordaje, ante la aparición de nuevos fenómenos mundiales, se presenta cada vez más complejo.

Los efectos que la revolución tecnológica y la mundialización de la economía están produciendo sobre los conceptos y las teorías tradicionales en materia de crecimiento, empleo y desarrollo social, quedaron reflejados en un debate que, aunque titulado en lo previo como "Los Nuevos Caminos de América Latina", tuvo que incursionar en situaciones que ya no son locales o regionales sino planetarias y responden a un nuevo orden internacional cuyas reglas definitivas no parecen haber sido escritas aún.

Economías que crecen sin cesar pero que no logran solucionar los problemas del empleo, que redujeron la pobreza pero que siguen siendo excluyentes de sectores marginalizados. Las políticas inflacionarias que, según las teorías económicas predominantes desde la década del 60, debían contribuir a mejorar el empleo, ya no responde a esa ecuación. Aunque las políticas macroeconómicas sanas se presentan entonces como una condición indispensable para el desarrollo, éstas aparecen desgarbadas ante fenómenos económico-financieros que escapan a las decisiones internas de las naciones para responder a una nueva lógica impuesta por la globalización de los mercados.

Un ejemplo de ello son los movimientos de capital a corto plazo como los que provocaron la crisis en el sistema financiero mexicano, el llamado "efecto Tequila", que terminó por repercutir en todo el continente. Entre la tentación de caer en el intervencionismo y el temor de que se repita una situación como la mexicana, los gobernantes que participaron en las sesiones del Círculo de Montevideo sugirieron la necesidad de que los organismos internacionales instauren mecanismos de asistencia que, ante un comportamiento irregular de los flujos de capital, eviten una crisis financiera.

La última palabra

De la mano de la globalización, la Revolución Tecnológica replantea el tema del empleo. ¿Pueden los gobiernos esperar a confirmar si, cómo ocurrió con la Revolución Industrial, los empleos perdidos en el primer

¿Pueden los gobiernos esperar a confirmar si, cómo ocurrió con la Revolución Industrial, los empleos perdidos en el primer impacto de la Revolución Tecnológica se recuperarán luego?

impacto se recuperarán luego? Algunos esfuerzos por mantener ciertos niveles de empleo y evitar así que la pirámide de población activa se invierta, redundaron en situaciones artificiales que afectaron la productividad generando un círculo vicioso.

En este contexto de fenómenos planetarios que ponen en cuestión el peso que tradicionalmente tuvo el Estado en ciertas áreas, ¿qué papel le cabe al Estado-Nación?

El ex presidente del Gobierno Español, Felipe González; hizo notar que el Estado tiene mecanismos para frenar la "fuerza expansiva de las aspiraciones sociales" pero no para controlar la "fuerza expansiva del mercado". Si a la hora de dar respuesta a esas aspiraciones sociales el Estado, al igual que lo hace el mercado, busca la absoluta optimización del beneficio, "estamos perdidos", opinó González, ya que el papel tradicional del Estado "habrá desaparecido".

Para el Secretario de Relaciones Exteriores de México, José Ángel Gurría, en un marco en el que el 70 % de los flujos de los países proviene del mercado, "el Estado no tiene más que hacer una cierta vigilancia de que las cosas vayan acompasándose" .

Ricardo Lagos, ministro de Obras Públicas de Chile, se preguntó: "¿De qué sirve la actividad pública si hay una mano invisible del mercado que lo resuelve todo?" Cuando esta es la sensación que percibe una sociedad, el ciudadano ve con "desencanto" a la actividad pública y política.

El siglo, concluyó Lagos, termina entonces con la búsqueda de un paradigma distinto, en donde a partir del mercado se plantea cuál es la actividad pública. A través de una carta enviada a Barcelona, el Director del Fondo Monetario Internacional (FMI), Michel Camdessus hizo oír su opinión al respecto: "los mercados no pueden tener la última palabra".

Reformas e intocables

Entre los participantes del Círculo de Montevideo hubo una generalizada coincidencia en que si el Estado y las instituciones que funcionan en su seno, como los partidos políticos, quieren responder con eficacia a los nuevos retos y a las aspiraciones sociales, deben comenzar por reformularse.

En las reuniones hubo un amplio respaldo a la ponencia del ministro brasileño Luiz Carlos Bresser Pereira, quien señaló que el Estado tiene la obligación de determinar cuáles son sus áreas de competencia, pero que su mano no necesariamente debe conducir esas políticas, si quiere lograr la eficiencia en su ejecución. No obstante, la propuesta de tercerizar servicios, que mantendrían el carácter de públicos, en manos de la sociedad, tuvo algunos objetores.

¿Cuáles son los derechos ciudadanos que un renovado Estado de Bienestar debe amparar? En este punto, como en otros, se reconoció que América Latina es una región muy heterogénea en sus realidades locales. Mientras que algunos países tienen un desarrollo que les permite responder a ciertas demandas sociales, en otros lugares, como lo señaló el historiador argentino Natalio Botana, antes de definir un "nuevo contrato social" y de recrear un Estado anclado en la sociedad civil, "es necesario cumplir con el primer contrato, que está sufriendo niveles de fragilidad muy serios".

En el "laboratorio europeo", como definió la situación en el viejo continente el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, algunas cosas parecen estar claras y, para ciudadanos y gobiernos, "educación, salud y vejez siguen permaneciendo como intocables"

Los valores y la solidaridad

En algunas zonas de América Latina la pobreza se profundiza y deviene en marginalidad, pero un minucioso informe brindado en Barcelona por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el uruguayo Enrique Iglesias, dijo que en los últimos años el continente ha dado ejemplos de que la pobreza no es una maldición bíblica con la que deba convivir. Iglesias definió como una "revolución silenciosa" al incesante avance económico y social constatado en Latinoamérica y dijo que en este resurgimiento jugaron un papel central los procesos de democratización del continente.

Hoy, esas democracias ganadas en el terreno político, deben responder a unos designios de justicia social en un marco donde la lógica del mercado hace sentir su peso. Mientras que para el mexicano Gurría la democracia no está necesariamente conectada hoy "con los premios y las recompensas del mercado", para el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, la existencia de ciertos "valores" ha jugado en los mercados en favor de América Latina. Por compartir ciertos "valores comunes en lo político y lo social, Europa, a la hora de decidir sus inversiones, pone sus ojos sobre América Latina, mientras que con los económicamente exitosos países asiáticos, el viejo continente prácticamente sólo comercia. Compra y vende. Los empresarios no ponen objeciones en viajar o instalarse en San Pablo o Buenos Aires, pero han comenzado a expresar ciertas dudas sobre las ciudades asiáticas, en algunas de las cuales los problemas se tornan acuciantes.

Los procesos de integración se llevaron todo un capítulo en las sesiones del Círculo. En ellas estuvieron presentes gobernantes de Brasil, México, Chile y Uruguay, quienes expusieron las estrategias de integración que se siguen en cada región y que esbozan la estructura de bloques con que el mundo iniciará el siglo XXI.

¿Cuáles son los derechos ciudadanos que un renovado Estado de Bienestar debe amparar? En este punto, como en otros, se reconoció que América Latina es una región muy heterogénea en sus realidades locales. Mientras que algunos países tienen un desarrollo que les permite responder a ciertas demandas sociales, en otros lugares, como lo señaló el historiador argentino Natalio Botana, antes de definir un "nuevo contrato social" y de recrear un Estado anclado en la sociedad civil, "es necesario cumplir con el primer contrato, que está sufriendo niveles de fragilidad muy serios".

La discusión sobre la reforma del Estado, uno de los temas para cuyo análisis fue convocado a Barcelona el Círculo de Montevideo, estuvo pautada por una de las propuestas centrales que planteó en su ponencia el ministro brasileño Luiz Carlos Bresser Pereira: el Estado debe garantizar a la sociedad la prestación de determinados servicios pero no necesariamente tiene que ejecutarlos, sino que, según cada caso, debe delegar esta tarea en terceros que podrían operar en un sistema de servicio público pero no estatal, sino de derecho privado.

Es en este marco que a América Latina se le plantea imperioso encontrar las herramientas -un nuevo paradigma- para evitar que algunas consecuencias de la mundialización y de la Revolución Tecnológica -como el desempleo, la pobreza extrema en algunos sectores y la marginalidad- afecten los logros políticos, económicos y sociales que el continente obtuvo en las últimas décadas. Más allá de los modelos y los caminos que se comenzaron a plantear en esta sesión barcelonesa del Círculo, hubo absoluta coincidencia entre sus participantes en que en la base del nuevo paradigma está tanto la necesidad de eficiencia como el principio de solidaridad.

Así lo expresaron los gobernantes latinoamericanos y los europeos. Así lo reclamó también el Director del FMI, quien sostuvo que junto a "la mano invisible del mercado", deben operar "la mano de la justicia" y "la mano de la solidaridad", porque ninguna de ellas es eficiente por sí sola.

En el mismo sentido y parafraseando al escritor mexicano Octavio Paz, el Presidente del BID dijo que "los grandes principios de la Revolución Francesa, libertad, igualdad y fraternidad, han marcado la historia de los últimos siglos" y que así como el siglo XIX ha sido el de la lucha por la libertad y el siglo XX el de la lucha por la igualdad, "el próximo siglo será el de la lucha por la fraternidad, que en la terminología actual se llama solidaridad".

I. La reforma del Estado

El Estado garante pero no ejecutor; el mercado y las aspiraciones sociales; la reformulación del Estado de Bienestar.

La discusión sobre la reforma del Estado, uno de los temas para cuyo análisis fue convocado a Barcelona el Círculo de Montevideo, estuvo pautada por la propuesta del ministro brasileño Luiz Carlos Bresser Pereira: el Estado debe garantizar a la sociedad la prestación de determinados servicios pero no necesariamente tiene que ejecutarlos, sino que, según cada caso, debe delegar esta tarea en terceros que podrían operar en un sistema de servicio público pero no estatal, sino de derecho privado.

La mayoría de los participantes del Círculo, algunos con matices, coincidieron con el planteo de Bresser, basados en que el Estado ha demostrado ser ineficaz en la prestación de ciertos servicios, cuya prosecución en el área estatal sólo ha ocasionado perjuicios a la sociedad. No obstante, hubo varias advertencias sobre aquellas medidas que tienden a disminuir el papel del Estado. El mercado juega su papel, se señaló, una fuerza expansiva cuyo manejo no está tan directamente bajo el control de los gobernantes como sí lo están las aspiraciones

sociales a las que el Estado debería dar respuestas. Si el mercado se impone ¿dónde queda el Estado?, se preguntó uno de los participantes.

Durante años, se admitió en la reunión, los gobernantes pusieron su grano de arena en la construcción de un Estado que terminó por ser ineficiente y clientelístico. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, Alberto Ruiz Gallardón, se preguntó: ¿están los políticos dispuestos a introducir nuevas complacencias, nuevas actividades en el Estado con el único fin de ganarse el aprecio de sus electores? Sin embargo, su compatriota Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión Europea, recordó a todos que para lograr el mercado interior sin fronteras, la gran operación de desregulación de Europa, "fue necesario una intervención muy fuerte y decidida de los Estados miembros". En Europa todos los países han aumentado sus gastos públicos en los últimos años, se informó en la ocasión.

La reforma del Estado y la gobernabilidad, la búsqueda de un nuevo modelo e incluso la consideración de situaciones de países en los que más que reformar hay que construir el Estado, no se agotaron en esta discusión de la sesión barcelonesa y quedaron planteados como temas para seguir siendo analizados en próximas reuniones del Círculo.

¿A qué tiene que responder el Estado?

"A la reforma del Estado yo la había definido en términos negativos", dijo el ex Presidente del Gobierno Español Felipe González: "no es el Estado comunista, interventor, presente en todo, que cree que lo garantiza todo y termina creando una nomenclatura y una diferencia de clase entre éste y los otros, la pobreza, la miseria y, además, la pérdida de la libertad. Tampoco es el Estado nacional populoso. (...) Más bien se ha producido cierto Nacional populismo, un clientelismo que ha ido adhiriendo al Estado una serie de segmentos clientelares que han hecho que el Estado no funcione con determinados fines sociales sino como aparato clientelar".

González opinó que no se puede dejar de tener en cuenta la pérdida de poder relativo del Estado-Nación, producto de la mundialización y de la supranacionalización de las decisiones".

Rusia y las reglas

"¿Crees que el Fondo Monetario o el Banco Mundial aceptarían una carta de intención cuando un país cualquiera declara que su déficit fiscal ya es un 70% de lo previsto, y además el 50% del ahorro nacional no está colocado en la economía sino en fondos de inversión? Y sin embargo se le da dinero, y estoy hablando de Rusia. Pensemos en que nos va a costar la ampliación de la OTAN. Hay segmentos de las relaciones internacionales que no responden a las reglas de ordenación del mercado financiero". (Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión Europea).

"¿Están los políticos dispuestos a introducir nuevas complacencias, nuevas actividades en el Estado con el único fin de ganarse el aprecio de sus electores?"

*Alberto Ruiz Gallardón
Presidente de la
Comunidad Autónoma
de Madrid*

Como primera aproximación al tema propuso definir qué papel cumple el Estado en relación a los derechos de los ciudadanos. "¿A qué tiene que responder el Estado? Yo creo que tiene que responder a una serie de derechos de los ciudadanos. En un segundo nivel de discusión estoy dispuesto a ver si alguna de estas respuestas son mas eficientes cediéndolas al nivel privado o haciéndolas públicamente. Pero, antes, el Estado debe definir qué derechos está en condiciones de garantizarle al ciudadano; si educación, salud, o con la vejez, o con la igualdad de oportunidades".

Pero optimizar los beneficios del Estado, dijo González, "choca con la necesidad de igualar las oportunidades de los ciudadanos. (...) Si se busca la absoluta optimización del beneficio estamos perdidos, porque el papel del Estado habrá desaparecido. Por lo tanto el marco regulatorio tendrá que producir un equilibrio entre optimizar el beneficio y el derecho cívico al que tiene que responder el político".

El Estado y las tribus

El presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne dijo que el documento de Bresser sobre la reforma del Estado es uno de los mejores que ha leído, pero también señaló que "en el fondo se mueve en un mundo absolutamente racionalista y el Estado, que es hecho funcionar por hombres, es defectuoso. En un momento los ilustrados creyeron que la educación resolvería el problema, después los marxistas creyeron que suprimirían las clases y que todos los hombres serían buenos. Yo creo que no se trata de saber si habrá mas o menos seguridad social sino qué influencia tiene que haya más o menos responsabilidad familiar, o menos capacidad de ahorro".

"Ante el problema de la reforma del Estado así planteado, un Estado pequeño para unas cosas y grande para otras, yo prefiero la autonomía. Un Estado autonomizado pero al fin y al cabo superador de las tribus, no me refiero sólo a tribus política, sino veamos lo que pasa en África donde no hay Estado y donde se ha vuelto al sistema tribal. El desastre es total. La experiencia asiática ha demostrado que no hay países condenados ni por razones étnicas ni por razones históricas al subdesarrollo y que dadas las condiciones oportunas esos países están avanzando. Pero en África eso no ha ocurrido, quizá porque allí no se ha llegado al estadio del Estado", expresó Fraga.

El presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, Alberto Ruiz Gallardón calificó como un acierto la definición "Estado social liberal" utilizado por Bresser en su ponencia, ya que garantiza la "legitimidad en las relaciones de los organismos del Estado y con la propia sociedad

"Necesitamos Estados fuertes pero menores" que tengan "dimensio-

"La experiencia asiática ha demostrado que no hay países condenados ni por razones étnicas ni por razones históricas al subdesarrollo y que dadas las condiciones oportunas esos países están avanzando. Pero en África eso no ha ocurrido, quizá porque allí no se ha llegado al estadio del Estado"

*Manuel Fraga Iribarne
Presidente de la Xunta
de Galicia*

nes responsables" y en los que estén bien definidos, en términos conceptuales, las áreas de acción de lo público estatal y de lo público no estatal.

"En estos momentos estamos obligados a hacer una definición, no sólo de lo que es estatal y no estatal, sino de aquello que siendo servicio público tiene que ser realizado directamente por el Estado o aquello que siendo servicio público el Estado puede delegar en la propia sociedad su ejecución".

Ruiz Gallardón convocó a quienes asumen cargos de gobierno a hacer una autocrítica respecto de este punto: "La demanda social de la que hablaba Felipe González y que crece sin límites respecto a las prestaciones que debe brindar el Estado de Bienestar ¿de dónde nace? ¿de abajo a arriba?, ¿o de arriba a abajo?".

"Es decir, ¿no estamos en estos momentos, los políticos, en cualquier ámbito o responsabilidad, intentando introducir nuevas complacencias, nuevas actividades en las que no estamos obligados a los efectos únicos y exclusivos de ganamos el aprecio de los electores y de ganar votos? ¿No es cierto que muchas veces los políticos nos sentimos obligados a reaccionar ante cada petición de acción, que naturalmente suele contabilizarse en votos, respondiendo con una nueva ley o gastando una suma mayor de dinero de los contribuyentes? Yo creo que es una reflexión que tenemos que empezar a hacer porque el crecimiento del Estado de Bienestar hasta algunos límites que lo condenan a un grado de ineficiencia, no nace tanto de la presión social popular como de la utilización puramente electoralista que hemos hecho los gobernantes para consolidarnos en nuestras situaciones de poder o mediante promesas, cuando estamos en la oposición, para alcanzar ese propio nivel de poder. Y eso es lo que ha llevado a que después hemos adquirido tantos compromisos que en estos momentos no encontramos recursos financieros para sostenerlos", sentenció Gallardón.

Y añadió: "Soy partidario de externalizar algunas de las prestaciones que el Estado tiene la obligación de garantizar pero no de prestar. Yo creo que nosotros tenemos que definir cuáles son los derechos que tenemos que garantizar, que el ciudadano debe saber que el Estado respalda, pero que no tiene porque gestionar directamente, pudiendo establecer mecanismos de gestión indirecta en los que, sin perder el control, garantice el cumplimiento de un servicio".

El investigador argentino Natalio Botana destacó del texto de Bresser Pereira la idea un nuevo contrato social "porque lo que nos está proponiendo es la recreación de un tipo de Estado mucho más anclado en la sociedad civil que en la vieja estructura burocrática.

"Para tener este tipo de nuevo contrato social y de recrear un Estado anclado en la sociedad civil, necesitamos ante todo en América Latina

"La demanda social de la que hablaba Felipe González y que crece sin límites respecto a las prestaciones que debe brindar el Estado de Bienestar ¿de dónde nace? ¿de abajo a arriba?, ¿o de arriba a abajo?".

*Alberto Ruiz Gallardón
Presidente de la
Comunidad Autónoma
de Madrid.*

tener un Estado basado en el núcleo duro de sus decisiones fundamentales y creo que entramos en un problema serio que ha señalado Zumbado. A veces pensamos en el segundo contrato social dando por supuesto que realizamos el primero y en América Latina tengo la impresión que el primero está sufriendo niveles de fragilidad muy serios".

Recuperar el Estado

Germán Rama expresó su preocupación por "no homogeneizar un solo tipo de Estado" ya que "no todos los Estados tuvieron crisis" y advirtió sobre ciertos riesgos a la hora de delegar determinadas actividades en manos de la sociedad civil.

Como ejemplo de Estados que mantuvieron equilibrios económicos y eficacia en su acción estatal, Rama citó a "los pequeños países de Europa, que mantuvieron economías abiertas con mínima protección y un Estado eficiente con alta expresión social, además de lograr mecanismos de consenso y privilegiar la equidad y el desarrollo en recursos humanos y tecnología".

"Pequeños países con tres o cuatro millones de habitantes que competían pero tenían flotadores en políticas públicas" en las que, por ejemplo, "un gobierno burgués, entre comillas, como el sueco, compró astilleros y los nacionalizó para evitar una crisis social. (...) Esos Estados siguen teniendo baja desocupación con una economía muy abierta", dijo Rama.

El educador uruguayo puso en duda que si un Estado es incapaz de organizar políticas sociales sí pueda hacerlo la sociedad.

Rama dijo que el esfuerzo de sostener una escuela pública que permitió fortalecer la democracia en países como Uruguay o Costa Rica y el esfuerzo en educación que transformó a México "sólo lo realiza el Estado".

"Yo creo que hay que recuperar esta gran fuente de integración social y decir, bueno, es muy atractiva la teoría tocqueviliana de la transferencia a la sociedad pero también hay que pensar que estamos en una época de cambio acelerado" al cual ciertas comunidades no se pueden acompañar.

Bresser le respondió a Rama insistiendo con lo que fue el planteo central de su ponencia. "Una cosa son las agencias que formulan políticas y otra las que las ejecutan. Las que ejecutan es posible controlarlas a través de determinados indicadores sobre los resultados

¿Autosuficientes?

"¿Cómo hacer para que los partidos políticos mantengan su prevalencia? El ministro Ramos decía que hay que educar a los dirigentes políticos ¿Y cómo se hace para educar a los dirigentes políticos si ellos parten de la jactancia, de la soberbia de que son autosuficientes? En la novela de Gabriel García Márquez "El otoño del patriarca", la madre del dictador de turno dice: "caray, si yo hubiera sabido que mi hijo iba a ser presidente lo habría mandado a la escuela". {Belisario Bentancur, ex presidente de Colombia}

mediante el control social. Mientras que la formulación de políticas se tiene que controlar democráticamente, por medio de democracia representativa. Se puede separar claramente el financiamiento y su ejecución. El Estado puede definir las políticas básicas pero no necesariamente la ejecución, que la hacen los sectores públicos no estatales".

Bresser dijo que en materia educativa hay ejemplos de tercerización en España, donde el Estado financió colegios controlados por comunidades, y en los Estados Unidos, donde, dijo, no hay universidades estatales "sino que son públicas no estatales".

El laboratorio europeo

Felipe González dijo estar de acuerdo con la desregulación de ciertos servicios. Como ejemplo sostuvo que si se trata de desregular el transporte aéreo para que en lugar de un 3% de la población acceda a ese transporte un 40%, "mejor que mejor, y si lo tiene el 50%, mejor que mejor. Con un solo límite: que no se caiga ningún avión, y ese límite no me lo garantiza hoy el Estado. Puede que me lo garantice al cabo de 20 años, cuando la gente ya no se monte en los aviones, pero es que no quiero esperar. Quiero que haya un poder político que garantice que no se caigan".

Ruiz Gallardón retornó la palabra y dijo que en España hay servicios que él nunca hubiera puesto en manos de la iniciativa privada pero que se han privatizado de hecho, como la seguridad. "El año próximo el presupuesto de las empresas de seguridad superará al del ministerio del Interior español".

El vicepresidente de la Comisión Europea, el español Manuel Marín, dijo no tener "reparos en admitir que hay que refundar el Estado de Bienestar" pero advirtió que esto tendrá un costo político.

"Decir que el mercado fija los criterios de elegibilidad, lo comprendo, que para acceder a ello hay que poner la casa en orden, hacer el ajuste macroeconómico, lo que nos lleva a un Estado reducido y eficaz que asegura la equidad, el reparto equilibrado, la justicia y la seguridad en una sociedad civil organizada y participativa. Esto es la racionalidad pura pero la realidad nos demuestra que las cosas no son así. Al menos en el laboratorio europeo".

"El Estado eficaz, reducido y la sociedad civil fuerte y organizada se llama en el tratado de Maastrich la subsidiaridad. Pero su análisis nos ha llevado a la perplejidad porque la producción de reglamentos de tipo comunitario es del 20%, el mayor índice de reglamentación, y el 80% se produjo a nivel de la subsidiaridad descentralizada".

"El mercado interior sin fronteras se vendió como la gran operación

Germán Rama expresó su preocupación por "no homogeneizar un solo tipo de Estado" ya que "no todos los Estados tuvieron crisis" y advirtió sobre ciertos riesgos a la hora de delegar determinadas actividades en manos de la sociedad civil.

El vicepresidente de la Comisión Europea, el español Manuel Marín, dijo no tener "reparos en admitir que hay que refundar el Estado de Bienestar" pero advirtió que esto tendrá un costo político.

de desregulación de Europa. ¿Cuál ha sido la realidad ocho años más tarde? Desregulamos, sí, pero tuvimos que inventar 321 directivas de organización y de armonización, y armonizamos desde el enchufe hasta la lámpara, el coche y el tipo de gasolina", señaló Marín.

Y concluyó: "Se han roto las fronteras, se puede producir cualquier tipo de bien en Finlandia que se vende en España sin dificultad. Ha permitido a las industrias reajustarse pero (...) fue necesario una intervención muy fuerte y decidida tanto de los Estados miembros como de las propias instituciones".

Estado de Bienestar

Felipe González dijo que así como el Estado de Bienestar tiene una fuerza expansiva, los derechos sociales también lo tienen. "¿Por qué no educación gratuita hasta los 16 años y por qué no la universitaria gratuita, y por qué no la permanente gratuita hasta que usted se muera? Y estotiene una fuerza expansiva ilimitada al mismo tiempo que el mercado también la tiene".

Rostro humano

"Quienes gobernamos en América Latina hace 10 o 15 años, fuimos ejecutores y víctimas de las políticas de ajuste de entonces. El Fondo Monetario (FMI) de entonces, el Banco Mundial (BM) de entonces, un poco menos el Banco Interamericano (BID), nos aplicaban condiciones, se volvían rígidos y no nos dejaban deliberar. Recuerdo que el BM, para aprobar un crédito para una central hidroeléctrica en Colombia, estableció que hiciéramos unos ajustes del precio interno de la gasolina, en las fechas que señalara el BM. Yo estaba en Washington y le dije al directorio del BM: lo que ustedes me están proponiendo para Colombia, fíjense las consecuencias que tendría: las fechas en las que nos obligarían a ajustar los precios de la gasolina coinciden con unas marchas campesinas y ustedes van a regar con gasolina todo el camino de esas marchas y van a incendiar a Colombia. ¿Por qué no nos dejan a nosotros, a nuestra capacidad imaginativa, para que señalemos esa fecha? Al final del año el resultado será igual. Hicimos el ajuste porque era necesario, obviamente, pero le pusimos un rostro humano". (Belisario Bentancur, Ex-Presidente de Colombia)

"El choque de intereses entre la fuerza expansiva del mercado y la fuerza expansiva de las aspiraciones sociales produce un efecto que no está claro. En este choque de fuerzas hay que admitir que tenemos mecanismos para frenar la fuerza expansiva de las aspiraciones sociales, pero no tenemos ningún mecanismo para frenar la onda expansiva del mercado, o muchos menos. Y yo no digo que se frene, nada más digo que hay que ver si mercado y derecho de los ciudadanos son compatibles", añadió el político español.

"¿Cuál es la fortaleza y la debilidad del Estado de Bienestar?", se preguntó González. "Por fortuna, aunque es su debilidad, es un sistema de redistribución entre clases medias. Y fortaleza porque hemos conseguido que la enorme mayoría de la sociedad sea clase media, lo cual fortalece la democracia. Pero es un sistema de redistribución

entre las clases medias, y por abajo o por el costado empiezan a haber zonas de marginalidad a las que no llega la política normal del Estado de Bienestar".

Jordi Pujol opinó que modificar el Estado de Bienestar va a requerir una gran responsabilidad de la sociedad civil. "Si alguna cosa negativa ha tenido el Estado de Bienestar es que ha invitado a mucha gente a abandonar su propia responsabilidad y apoyarse mucho en el Estado", opinó.

Fernando Zumbado, jerarca del PNUD, dijo que la cultura política es un elemento muy importante a la hora de evaluar ciertos comportamientos en el continente. "En América Latina la gente espera que el gobierno resuelva el tema, mientras que en los Estados Unidos la gente pide igualdad de oportunidades. El 69% de los latinoamericanos creen que esto es una obligación del Estado, comparado con el 12% entre los norteamericanos".

Reforma judicial

Otro de los aspectos que se planteó por parte de algunos panelistas en el marco de la discusión sobre la reforma del Estado fue la de un urgente cambio en los sistemas de Justicia. Zumbado, por ejemplo, sostuvo que los sistemas judiciales latinoamericanos son una fuente de "graves desigualdades". "Uno ve la cantidad de gente que está presa esperando que se le juzgue y es impresionante, y son todos pobres. La reforma judicial es fundamental para que funcione bien la economía y es una tarea que deben enfrentar la mayor parte de los países de América Latina", dijo el jerarca del PNUD.

Botana, por su parte, definió a la reforma de la Justicia como uno de los temas "prioritarios" que debe encarar América Latina. "Tiene que ser un tema de una importancia equivalente a las discusiones económicas que nos convocan", precisó. Aunque compartió el criterio de la incidencia de la diversidad cultural del continente, dijo percibir que la demanda de Justicia, "en su núcleo mas esencial e indelegable, está atravesando todo nuestro sistema de valores".

El investigador argentino sostuvo que la ausencia de justicia no se produce sólo por falta de jueces sino que es un tema que está vinculado "con los niveles de marginación y exclusión social que azotan a tantas de nuestras sociedades".

Para Botana otro aspecto central de este capítulo referido a la Justicia pasa por transformar a los institutos policiales de ser "objetos temidos por la población a ser dignos de su confianza"

Otro de los aspectos que se planteó por parte de algunos panelistas en el marco de la discusión sobre la reforma del Estado fue la de un urgente cambio en los sistemas de justicia. Zumbado, por ejemplo, sostuvo que los sistemas judiciales latinoamericanos son una fuente de "graves desigualdades". "Uno ve la cantidad de gente que está presa esperando que se le juzgue y es impresionante, y son todos pobres. La reforma judicial es fundamental para que funcione bien la economía y es una tarea que deben enfrentar la mayor parte de los países de América Latina", dijo el jerarca del PNUD.

2. El empleo

Hacia un nuevo paradigma

En América Latina, donde también hubo crecimiento, el empleo generado no pudo terminar con los problemas sociales ni mejorar la distribución de la riqueza, aumentando la brecha ya existente entre los salarios de empleos calificados de los que no lo son.

En Europa, los productos internos de los países han crecido en los últimos años pero las plazas de trabajo siguen siendo las mismas. Las teorías económicas en las que durante 30 años se basaron las políticas que procuraban combatir el desempleo se han desmoronado con la globalización de la economía. En América Latina, donde también hubo crecimiento, el empleo generado no pudo terminar con los problemas sociales ni mejorar la distribución de la riqueza, aumentando la brecha ya existente entre los salarios de empleos calificados de los que no lo son.

Para el ministro chileno Ricardo Lagos la clave de esta situación latinoamericana "está en la heterogeneidad de nuestras sociedades, porque buena parte del crecimiento de nuestro empleo es producto del empleo informal de un sector secundario".

Para respaldar su afirmación relató un ejemplo de algo que ocurre en su país: "tenemos la planta más grande de metano en Punta Arenas, allá en el extremo sur de Chile. Se van a invertir en total mil millones de dólares y vamos a crear 300 empleos. Más de 3 millones de dólares por empleo. Entonces, claro, cuando decimos que estamos creando empleo en el fondo lo que estamos creando es un empleo de muy baja productividad, mientras que en Europa lo que están creando son los metanoles, empleos de alta productividad. Entonces Europa termina gastando unas cien mil pesetas por empleo y otros gastan 500 mil pesetas para poder mantener ciertos niveles de empleo artificialmente".

El ex presidente del Gobierno Español, Felipe González definió el tema del empleo como "el triángulo de las Bermudas que nos plantea la revolución tecnológica". Y se preguntó: ¿qué pasa con el empleo, con lo que llamamos el paradigma? ¿qué pasa con el empleo en relación con la competitividad?, y ¿qué tiene que ver el empleo con la sostenibilidad de políticas de cohesión social?".

"Si con el incremento de la productividad por hombre ocupado, que se va a multiplicar por dos o por tres en los próximos años, la base productiva se estrecha en cada país, y si el número de personas formadas para producir incluso el doble de la riqueza dentro de veinte años se estrecha, la pirámide de la población activa que soporta a la población no productiva va a ir estrechando su base y se va a invertir. ¿Es sostenible este modelo a mediano o largo plazo? A mi juicio no", enfatizó González.

El ex mandatario afirmó que, según su parecer, es necesario "una especie de nuevo contrato social" ya que "el paradigma que hay que buscar es el de un nuevo consenso social para el siglo próximo".

El ex presidente del Gobierno Español, Felipe González definió el tema del empleo como "el triángulo de las Bermudas que nos plantea la revolución tecnológica"

Dijo ser pesimista si esto no se logra, porque" no es verdad que triunfará el concepto de la cohesión social o de la solidaridad. "Probablemente", opinó, "los ocupados sean los menos ocupados en relación con la generación de la riqueza y tengan mucho más sensibilidad a un discurso fundamentalista neoliberal (arréglese por su cuenta) que a un discurso de cohesión social y de solidaridad (su esfuerzo hay que repartirlo para mantener la cohesión social)".

Dos visiones

El profesor brasileño Helio Jaguaribe, por su parte, dijo no creer que con la revolución tecnológica ocurra como cuando la revolución industrial, en que aumentaron los empleos. Los empleos que se están perdiendo producto de las nuevas tecnologías, sostuvo, son "irreemplazables" y el espacio de la población económicamente activa "se irá reduciendo dramáticamente. Hay indicaciones de que caminamos hacia una situación en que la un número importante de personas no van a tener qué hacer".

Jaguaribe dijo que la situación se agrava ante un sistema que "necesita que los desempleados continúen siendo consumidores de la producción, porque si no el sistema se para. El sistema genera desempleo y, a la vez, una expectativa de consumo que el desempleo no permite sostener".

Si los Estados Unidos son la excepción, señaló el profesor brasileño, es porque están a la vanguardia del crecimiento tecnológico y porque hicieron "una drástica desregulación" en su mercado de trabajo, lo que provocó una "degradación de salarios. Esto no es extrapolable a países latinoamericanos, porque dada la altísima productividad general del país, no son comparables los degradados de Estados Unidos a los del resto del mundo".

"El resto del mundo no tiene las condiciones europeas para el seguro de desempleo ni las condiciones de productividad americanas para no llegar a una degradación en las condiciones de salarios", añadió Jaguaribe.

Una vía de solución, sostuvo, "pasa por una ecuación razonable entre competitividad y preservación de la calidad de vida, y mediante mercados regionales que, con protección, apunten hacia ese equilibrio.

El Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne, se manifestó contrario a las tesis "pesimistas" que definen como algo "estructural" la incapacidad de las economías actuales para crear empleo, y que critican a las nuevas tecnologías.

"Yo no creo en estas corrientes pesimistas sobre la incapacidad de las economías tecnológicas para crear empleo. Obviamente la solución no es crear empleos públicos por las buenas", dijo Fraga Iribarne.

Felipe González retornó la palabra y recordó que "la primera Revo-

El profesor brasileño Helio Jaguaribe, por su parte, dijo no creer que con la revolución tecnológica ocurra como cuando la revolución industrial, en que aumentaron los empleos. Los empleos que se están perdiendo producto de las nuevas tecnologías, sostuvo, son "irreemplazables" y el espacio de la población económicamente activa "se irá reduciendo dramáticamente. Hay indicaciones de que caminamos hacia una situación en que la un número importante de personas no van a tener qué hacer".

lución Industrial pareció que iba a liquidar a grandes masas de trabajadores en su oportunidad de empleo, pero después se demostró que no era verdad. En los próximos 15 años, ¿tenemos alguna seguridad de que no vaya a seguir creciendo más que en los últimos 20 años la productividad por persona ocupada, antes de poder prever si la Revolución Tecnológica creará empleos añadidos? Dentro de 20 años capaz que esta Revolución Tecnológica nos da la sorpresa que nos dio la Revolución Industrial y produce mucho más empleo del que ha destruido en la adaptación. El problema es que no podemos esperar 20 años".

87,5%

"El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha puesto en marcha un buen trabajo referido a la pobreza de capacidad, que es un buen descubrimiento. No es sólo la pobreza de no poder comer o acceder a salud; la pobreza de capacidad es una limitación gravísima del desarrollo. Y está relacionada con la situación de la mujer en sectores amplísimos de sociedades como África, que es algo dramático. El 87,5% de las mujeres de Mozambique no tienen ninguna instrucción. Total analfabetismo, desperdicio absoluto de un capital humano que es la fuente del desarrollo del siglo XXI". (Felipe González, Ex-Presidente del Gobierno Español)

Para Javier Arenas, ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de España, "el gran reto del próximo siglo es plantear sociedades competitivas pero que sean a la vez profundamente solidarias. Por eso creo que el futuro de América Latina depende fundamentalmente de ese fenómeno del empleo".

Para Javier Arenas, ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de España, "el gran reto del próximo siglo es plantear sociedades competitivas pero que sean a la vez profundamente solidarias. Por eso creo que el futuro de América Latina depende fundamentalmente de ese fenómeno del empleo".

Dijo que al tema del empleo está íntimamente ligado el de su calidad. "Hemos asistido tradicionalmente a una gran división de nuestras sociedades entre aquellos que tenían el privilegio, entre comillas, de poder trabajar y aquellos que tenían la desgracia del desempleo o del paro. En estos tiempos estamos asistiendo a una nueva dualización dentro de nuestras sociedades, entre aquellos que gozan de un empleo estable, definido, y quienes tienen un empleo de baja calidad, por sí mismo o por su temporalidad".

Arenas opinó que "no se puede construir el siglo XXI sin valores" y que hay que "conjuguar competitividad con solidaridad; la mejor política social es la de la creación de empleos porque sin estos no puede haber solidaridad y una sociedad competitiva pero no solidaria no vale la pena".

El senador uruguayo Hugo Fernández Faingold coincidió en la necesidad de hacer hincapié en la cuestión de la solidaridad ya que "muchas discusiones de sustancia y en lo instrumental se solucionarán si tenemos el objetivo de la solidaridad y de la integración social".

"Debemos hacer un esfuerzo por ver los planteamientos estratégicos y los instrumentos de política desde la perspectiva de la integración social (...) Si asumimos el tema de la integración social vamos a abordar el tema de la pobreza y del desempleo y arrojará una ayuda importante en lo instrumental".

Fernández Faingold advirtió que las sociedades integradas "son las que hoy están menos damnificadas por los efectos de la crisis y del ajuste y las que se recuperan mas rápidamente".

La distribución del ingreso

Salvo Uruguay, ningún país del continente ha logrado mejorar la distribución del ingreso, ni siquiera Chile, donde los demás indicadores mejoran año a año. El ministro Lagos dijo tener la sensación de que "hemos aprendido a derrotar la pobreza y focalizar gastos, pero la cuestión es como enfrentar este tema, la distribución de ingresos, sin poner en peligro las variables básicas de las cuales partimos".

"Si por la distribución de ingresos se me cae la tasa de inversión, se me viene abajo el crecimiento y no llega el flujo externo, estamos complicados, porque volví atrás. La impresión es que las recetas clásicas en distribución de ingresos no me funcionan", agregó.

Y aquí, destacó el ministro, es donde "aparece el tema de las clases medias. En mi Ministerio un profesional ingeniero de la administración pública tiene dificultades para pagar los 6 mil dólares que cuesta la matrícula para mandar a su hijo a la universidad en Chile. ¿Qué le digo yo a un profesional universitario que en su momento tuvo universidad gratis y que ahora no puede mandar a su hijo a la Universidad? Después de todo 6 mil dólares no es tanto, en Estados Unidos cuesta 30, lo que pasa es que en Chile tenemos ingreso por habitante de 5 mil y en Estados Unidos de 30 mil, lo que no equivale a lo mismo. El tema es como evitamos la exclusión porque ese ingeniero, hoy de 50 años, considera que el sistema va para atrás, ya que el no está en condiciones respecto de lo que fue su visión".

3. Inflación y desempleo

El papel del Banco Central en las políticas sociales y el fin de la "Curva de Phillips"

En la década del 60 la teoría sobre política macroeconómica en materia de inflación y desempleo señalaba una disyuntiva entre ambos indicadores. Vinculándola con una tesis sobre aumento de salarios y desempleo desarrollada en la década del 50 por A. W. Phillips, a esa disyuntiva se la denominó "curva de Phillips", que mostraba una relación inversa entre la tasa de inflación y la de desempleo. Cuanto mayor era la primera menor era la segunda. Pero la tesis se desmoronó con las nuevas realidades mundiales. Las políticas inflacionarias no so-

El senador uruguayo Hugo Fernández Faingold coincidió en la necesidad de hacer hincapié en la cuestión de la solidaridad ya que "muchas discusiones de sustancia y en lo instrumental se solucionarán si tenemos el objetivo de la solidaridad y de la integración social".

El ministro Lagos dijo tener la sensación de que "hemos aprendido a derrotar la pobreza y focalizar gastos, pero la cuestión es como enfrentar este tema, la distribución de ingresos, sin poner en peligro las variables básicas de las cuales partimos".

lucionan el problema del desempleo.

El presidente de la Reserva Federal de Nueva York, William McDonough -quien se autodefinió como "un banquero populista"- dijo que la estabilidad de precios es el principal logro que una política monetaria efectiva le puede dejar a los pueblos. En este sentido definió como básico el papel que juegan los Bancos Centrales en la concreción de las políticas sociales.

"En mi opinión -dijo el banquero- un principio fundamental en la política monetaria es que la estabilidad de precios es sólo un medio, cuyo fin es hacer posible un crecimiento económico sostenible" ya que "las fluctuaciones en el nivel de precios le imponen a la economía y a la sociedad una serie de costos bien conocidos".

"Todas las actividades no productivas que se generan a causa de la inflación, como las técnicas de evasión de impuestos, producen la base de recursos necesarios para lograr tasas sostenibles de crecimiento económico. Algunos dicen que al establecer la estabilidad de precios como la meta principal de la política monetaria, los bancos centrales dejan de preocuparse por el crecimiento económico, lo que considero equivocado", dijo McDonough.

Y agregó: "Al examinar las presiones inflacionarias que existen en un momento dado, el Banco Central se ve obligado a estudiar una serie extensa de indicadores económicos; por lo tanto; aún cuando el objetivo sea la estabilidad de precios, el Banco Central no puede cegarse a realidades económicas mas amplias. A largo plazo, la estabilidad de precios es la única contribución perdurable que puede hacer la política monetaria a la economía de cualquier país".

La estabilidad de precios

McDonough dijo por otra parte que en los últimos años banqueros centrales y economistas llegaron a un consenso: una política monetaria activa, que intente estimular el crecimiento y reducir el desempleo mas allá de los niveles sostenibles, aumenta el nivel de la inflación sin lograr su objetivo inicial. "Esta es la muerte de la curva de Phillips", dijo el banquero.

"Es cierto que a corto plazo algunos países han podido crecer rápidamente pese a tener altos niveles de inflación (...), pero estas condiciones no pueden permanecer por mucho tiempo y tarde o temprano se topan con serias dificultades. Hay un consenso hoy en día de que no existe a largo plazo la posibilidad de obtener menos desempleo a cambio de una tasa de inflación más alta", añadió.

El jerarca de la banca neoyorquina dijo que "los Bancos Centrales del mundo han redoblado su empeño en hacer de la estabilidad de precios el objetivo central de la política monetaria. Esto permite que

El presidente de la Reserva Federal de Nueva York, William McDonough -quien se autodefinió como "un banquero populista" dijo que la estabilidad de precios es el principal logro que una política monetaria efectiva le puede dejar a los pueblos.

una economía crezca al nivel máximo sostenible y contribuya a la creación de empleos".

Afirmó que "los límites del crecimiento sostenible son impuestos, no por la política monetaria, sino por las características básicas de la economía real, principalmente por el crecimiento de la fuerza laboral y de la productividad" y que "la inestabilidad de precios hace menos atractiva la inversión en capital industrial y capital humano".

McDonough dijo que en estas condiciones puede ocurrir que el producto interno crezca a una tasa sostenible y aun así el bienestar de los trabajadores menos calificados se deteriore sustancialmente, como ocurrió en los países industrializados en las dos últimas décadas. En algunos países el deterioro se manifestó en un aumento de las tasas de desempleo de los trabajadores menos calificados, mientras que en otros países se observó una reducción de los ingresos.

"Una de las causas probables es el ritmo acelerado del cambio tecnológico" en el que "los trabajadores más calificados tienen más impacto en la economía que nunca antes".

"El consejo de los expertos en política pública es que la forma más efectiva de remediar estos desequilibrios es proveer un sistema accesible de educación y adiestramiento. Está de más decir que esta solución no es ni barata ni inmediata, pero no se pueden demorar los esfuerzos en esta dirección"

Si los Bancos Centrales tienen un enorme poder es gracias a una decisión política de nuestros pueblos, por eso ningún Banco Central puede lograr estabilidad de precios sin apoyo del país y confianza del pueblo. Esta es nuestra meta día a día en la Reserva Federal".

4. La democracia y los partidos políticos

"La primera gran reacción de América Latina es el retorno democrático", dijo en su exposición el presidente del BID Enrique Iglesias, quien ubicó a la democracia como una de las catapultas que le permitieron a la región superar años de estancamiento político y económico. Los participantes de la sesión barcelonesa del Círculo de Montevideo coincidieron en que para buena parte de América la democracia es un imperativo impuesto por la historia. Hubo algunos ma-

Intocables

"En la Unión Europea la participación de lo público en la dirección de la economía sigue siendo muy importante. Lo que los hechos muestran de manera testaruda -y quienes están en el gobierno tienen que sacar las consecuencias- es que educación, salud y vejez siguen permaneciendo como intocables. El ciudadano europeo sigue sintiendo que son parte integral de la identidad europea. Ningún Estado bajó el gasto en esas áreas. Son derechos adquiridos por los ciudadanos y político que intente tocarlo político que pierde las elecciones". (Manuel Marín. Vicepresidente de la Comisión Europea).

tices, sin embargo, a la hora de evaluar en qué medida las reglas de la economía de mercado premian o castigan a quienes, en América o en otras regiones del planeta, no cumplen con este imperativo.

En esta reunión de Barcelona quedó definido por otra parte que en próximas reuniones el Círculo analizará cómo poner a punto al que, por lo menos hasta ahora, ha sido el motor central de estas democracias: los partidos políticos.

"La primera gran reacción de América Latina es el retomo democrático", dijo en su exposición el presidente del BID Enrique Iglesias, quien ubicó a la democracia como una de las catapultas que le permitieron a la región superar años de estancamiento político y económico.

Un imperativo histórico

"Lo que premia las inversiones y permite el crecimiento son las buenas políticas económicas; no viene aparejado ni tienen que estar presentes ni la democracia ni la justicia en estricto sentido. El imperativo de la democracia nos viene de la historia, de la exigencia de los pueblos, pero hoy no está conectada con los premios y las recompensas del mercado", opinó durante una de las sesiones de trabajo el Canciller de México, José Ángel Gurría.

El gobernante mexicano dijo que un ejemplo de esto es que los países centrales aplican una norma para América Latina y otra diferente para Asia. "No hay ningún cuestionamiento a que haya más o menos democracia en Tailandia, en Indonesia o en Malasia, pero el día que se empieza a cuestionar el tema en América Latina se hacen unas exigencias que son el umbral más difícil de pasar. El imperativo de la democracia, en nuestro caso, viene de otras fuentes, no de la necesidad de promover el crecimiento ni de la de ser populares", indicó Gurría.

Sostuvo además que en América Latina "la democracia y la justicia se adelantaron exponencialmente ante la crisis económica. Durante muchos años el mercado premió economías abiertas y políticas cerradas y le parecía muy bien. Hasta que vino la crisis del modelo económico y el mercado comenzó a exigir la cuestión de la democracia y la justicia".

Los valores

El ex-Presidente del Gobierno Español, Felipe González, expresó similar preocupación acerca de cómo se comportan los mercados ante un gobierno democrático o uno que no lo es, pero hizo notar que ello no ha ocurrido sólo en Asia: "Nosotros discutimos esto porque necesitamos legitimar socialmente la política que hacemos, la macroeconómica o cualquier otra, mientras que los que no tienen un sostén democrático, es decir, los que no están en el modelo de democracia liberal, no tienen esa necesidad" .

"Es verdad que hay raseros diferentes, pero no hay que olvidarse que al Chile de (el general Augusto) Pinochet, en términos de mercado, le dieron una altísima credibilidad, y no era Singapur. Estaba en el área americana, en el área de valores, digamos, compartidos", señaló González.

Por su parte, Natalio Botana, afirmó que a diferencia de otras regiones del mundo, "en América Latina nosotros tenemos un imperativo democrático, nos guste o no nos guste. ¿Que quiero decir con esto? Que todo aquello que no se corresponda con un régimen de democracia constitucional es ilegítimo". Dijo no obstante que este "no es el problema del crecimiento y del desarrollo actual".

Pero Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión Europea, dio otra visión del problema y dijo que actualmente, en todo el planeta, los inversores están prestando especial atención a que los mercados respeten ciertos valores que, en lo previo, no aparecen necesariamente vinculados a cuestiones económicas.

Si Europa y Estados Unidos ponen sus ojos con especial interés sobre el mercado latinoamericano es porque "se da por sentado que con Latinoamérica se comparten valores comunes, en el concepto de lo político, de lo social y del manejo de la economía y de lo jurídico", dijo Marín.

"Cuando a alguien se le plantea reunirse en San Pablo, México o Buenos Aires no hay problemas, pero cuando le dices vámonos a Bangkok, la gente no quiere ir. Ojo con ese modelo. Las dificultades que tenemos con el Asia, y que las tiene también Estados Unidos, es por la profunda diferencia entre lo que se llama el *Asian values* y *European values*. Porque compartimos valores con América Latina es que en América Latina aumenta la inversión. Porque no compartimos los valores, con los asiáticos nos estamos especializando en vender. Con Asia vendemos, comerciamos, no hacemos nada más. Porque el empresario, el inversor, a parte de que le demos garantía de protección de inversiones, observa otro dato, que es la enorme credibilidad del continente americano donde hay cosas que no es necesario discutir. Hay que insistir mucho en este concepto porque nos jugamos ahí gran parte del proceso y de la definición de un modelo", expresó Marín.

El Presidente de la Reserva Federal de Nueva York, William McDonough coincidió en que los dos modelos que imperan en Asia, el japonés y el chino, tienen "poco" para aportar a la solución de los problemas de la región. "Los valores chinos no tienen nada que ver con la cultura americana y no podemos importar soluciones de gente completamente diferente a nosotros", dijo el banquero norteamericano.

Retomando la palabra, el argentino Botana expresó un matiz sobre lo expresado por Marín en relación a la incidencia de ciertos valores en el progreso político: "Hay dos niveles de consenso en la teoría política que

"Lo que premia las inversiones y permite el crecimiento son las buenas políticas económicas; no viene aparejado ni tienen que estar presentes ni la democracia ni la justicia en estricto sentido. El imperativo de la democracia nos viene de la historia, de la exigencia de los pueblos, pero hoy no está conectada con los premios y las recompensas del mercado", opinó durante una de las sesiones de trabajo el Canciller de México, José Ángel Gurría.

A juicio del Canciller uruguayo, es necesario debatir acerca de cómo los partidos políticos van a perfeccionar su democracia interna y dar mayor protagonismo a la sociedad civil. "Si los partidos políticos no encuentran chance de imbricarse en la sociedad civil no será posible. Hemos hablado de la capacitación de los dirigentes sindicales y de los empresarios pero parece que los dirigentes políticos no necesitamos capacitarnos", advirtió.

conviene recordar. Una cosa es el consenso en cuanto a los principios de legitimidad y otra cosa es el consenso en tomo a los sistemas de legitimidad. En los principios estamos muy de acuerdo los europeos y los latinoamericanos, en lo que no estamos de acuerdo todavía es en la operatividad de los sistemas".

Para Botana, América Latina tiene por delante la tarea de "traducir principios jurídicos, traducir valores y traducir principios en instituciones operativas". Dijo estar de acuerdo con la afirmación de Enrique Iglesias acerca de que los equipos económicos de los países latinoamericanos son de primer nivel, pero se preguntó "qué pasa en el segundo y en el tercer nivel del servicio civil, donde tienen que trabajar los empresarios europeos que traen las inversiones a América Latina. ¿Qué pasa en el nivel concreto de la administración de Justicia cuando un derecho de alguien que ha hecho una inversión de riesgo es afectado? En esos niveles hay que trabajar sistemáticamente y con urgencias. Por eso creo que la idea de que compartimos valores es muy importante; pero el progreso político no solamente es compartir valores; el progreso político es compartir instituciones que funcionen prácticamente", señaló Botana.

La base de la gobernabilidad

El ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Álvaro Ramos, puso sobre la mesa de discusión un tema íntimamente ligado a la democracia en América Latina, por lo menos hasta el presente: "la ausencia de análisis de los partidos políticos, ya que la gobernabilidad se hace en base a la democracia y no encuentro otro instrumento que los partidos políticos".

"Si hablamos de reformar el Estado quienes primero tienen que estar convencidos en cómo hacerlo son los partidos políticos. Si hablamos de un Estado Nacional que pueda dar respuesta sub y supranacional, quienes primero tienen que entender estos fenómenos son los dirigentes políticos", afirmó Ramos.

A juicio del Canciller uruguayo, es necesario debatir acerca de cómo los partidos políticos van a perfeccionar su democracia interna y dar mayor protagonismo a la sociedad civil. "Si los partidos políticos no encuentran chance de imbricarse en la sociedad civil no será posible. Hemos hablado de la capacitación de los dirigentes sindicales y de los empresarios pero parece que los dirigentes políticos no necesitamos capacitarnos", advirtió.

Y dejó planteada una pregunta: "¿Cómo hacemos para que los partidos logren integrar un proceso de reformulación, de modernización, que vaya atada a la reforma del Estado que hemos estado analizando?"

El presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, Alberto Ruiz

Gallardón calificó de "apasionante" la propuesta de Ramos y planteó debatir también sobre los sistemas electorales. Para el gobernante madrileño, uno de los puntos a definir en torno al papel de los partidos políticos es "si deben apostar más por el liderazgo de la sociedad o por su representatividad y si en el siglo XXI van a ir los partidos por delante de la sociedad o si se han convertido en rémoras y secundarán los emprendimientos de la sociedad".

A su vez, el ex presidente colombiano Belisario Bentancur afirmó que "en los partidos políticos está la base de la gobernabilidad porque ellos instrumentan la relación entre la sociedad civil y el poder".

A su juicio, la pérdida de convocatoria de los partidos políticos se explica de esta forma: "Antes, un partido político era un grupo de idénticos que se ponían de acuerdo sobre un programa con el objeto de capturar el poder y ejecutar ese programa en beneficio de la comunidad.

Modernamente los partidos políticos no son movimientos de idénticos sino de próximos, porque la controversia se trasladó al interior de los propios partidos y las ortodoxias se fueron quebrantando y convirtiéndose en heterodoxias. En los países de América Latina la fortaleza de los partidos políticos residía en que su propia gobernabilidad dependía de las lealtades de los adherentes, en primer lugar al cacique político, al caudillo, y en segundo lugar a las oportunidades clientelistas que la lealtad al caudillo político granjeaba. Pero la modernización de América Latina y la migración del campo a la ciudad hizo que las lealtades políticas del campo se fueran diluyendo al trasladarse el campesino a la ciudad y al urbanizarse. En el campo existía la lealtad a la religión católica, existía la lealtad al partido político y a la esposa. En la ciudad, la lealtad a la esposa se diluye. La lealtad a la religión se rompe por la existencia superabundante de pastores protestantes que ofrecen mejores regalías terrenales que las que ofrecen los pastores católicos. Entonces, el conjunto de aquellas lealtades, en las grandes ciudades se diluye".

Miedo fatal

"El crecimiento económico por sí solo no puede resolver el problema del desempleo. La situación de los trabajadores menos calificados se deterioró durante las últimas dos décadas, pese a haber sido una período de crecimiento económico sustancial y consistente, sobre todo en Estados Unidos. Hay pocas esperanzas de que las cosas mejoren, cuando las tendencias de crecimiento comenzaron a fallar. (oo.) Se puede sospechar que el próximo período recesivo contribuirá a empeorar los serios problemas y tensiones sociales que surgen de la desigualdad económica y del desempleo a largo plazo. En Estados Unidos estamos en el séptimo año de crecimiento y tenemos problemas sociales sumamente serios. Yo tengo un miedo casi fatal de lo que puede pasar en una próxima recesión". (William McDonough, Presidente de la Reserva Federal de Nueva York).

"La globalización se hace de golpe o gradualizando, priorizando. La graduación no es enemiga de la globalización, sólo que la somete a un escalonamiento, y ojo que ahí puede estar la clave a muchas respuestas de este proceso", dijo Bentancur.

5. La globalización

Sus efectos sobre el empleo, las reformas y los bloques económicos

"Lo que se acordó en llamar globalización no es solamente la expansión natural de la internacionalización del mercado y la producción, sino que resulta de la sucesiva revolución tecnológica o tercera Revolución Industrial. Se caracteriza por un nuevo modo de producir que dio un nuevo orden a la producción capitalista a escala mundial. Esto permitió la sustitución del modelo fordista por un modelo flexible de producir a través de la distribución espacial en varios países. Hoy se puede producir cualquier cosa en cualquier lugar". La definición pertenece a Luciano Martins, Coordinador General del Grupo de Análisis e Investigación de la Presidencia de Brasil.

El investigador brasileño dijo que se amplió el abanico de opciones de las empresas acerca de dónde producir y, para los países con bajas tasas de ahorro interno, a competir para atraer inversiones.

El proceso, a su juicio, tendrá estas implicancias: "al contrario de las anteriores revoluciones industriales, los conceptos de exclusión e inclusión del modo de producir no sólo generan una división internacional del trabajo y de países, sino que penetran en el propio ámbito de sus sociedades introduciendo nuevas jerarquías de estructuras organizativas del trabajo y del salario. En Brasil se perdieron 300 mil puestos de trabajo pero el salario calificado aumentó un 30%".

"La definición de las estrategias de inversiones se transfirió de los Estados y de la órbita de los proyectos de desarrollo a la órbita micro de las decisiones empresariales. Las empresas deciden en qué países invierten y bajo qué criterios", lo cual "no excluye la adopción de políticas sectoriales por parte de los países".

Por último, Martins señaló que "las estrategias defensivas de estos países tienen que ser desarrolladas a partir de la formación de bloques regionales. Esta es la paradoja: la defensa de la prerrogativa del Estado-Nación implica la renuncia de alguna de esas prerrogativas".

El ex presidente colombiano Belisario Bentancur dijo a su vez que él no se opone a la globalización "porque sería oponernos a una certidumbre", pero opinó que en ella es central la cuestión de la graduación. "La globalización se hace de golpe o gradualizando, priorizando. La graduación no es enemiga de la globalización, sólo que la somete a un escalonamiento, y ojo que ahí puede estar la clave a muchas respuestas de este proceso", dijo Bentancur.

Felipe González, ex presidente del Gobierno Español, discrepó con

Bentancur. "La mundialización y, como dice Belisario, su gradualización, es una contradictis terminis, porque el fenómeno de la mundialización escapa cada vez más al control de lo que ha sido el Estado-Nación. (...) El fenómeno de la mundialización está desbordando la capacidad en la toma de decisiones en el ámbito del Estado-Nación que conocemos tradicionalmente".

Para González "no es fácil imaginar mecanismos para gradualizar ese proceso" y "por tanto, tenemos que verlo como fenómenos en los que optimicemos beneficios, en terminología de mercado, y minimicemos costos".

Luego de preguntarse "¿cómo organizamos la comunidad internacional?", González expresó: "Se acabó la Guerra Fría. No es verdad que estemos en una multipolaridad, estamos en un desequilibrio nuevo, con un orden internacional todavía no establecido para sustituir el equilibrio del terror. Yo creo que no hay ninguna vía de salida más que el regionalismo abierto. Quien tenga más poder en el mundo no le va a gustar que haya regionalismos abiertos y le parecerá mejor que haya un multilateralismo puro".

Un debate sobre la integración

Estas alusiones a los modos de organización política y económica que se está dando la comunidad internacional llevaron al profesor brasileño Helio Jaguaribe a realizar una polémica advertencia que derivó el debate al tema concreto de las estrategias integracionistas que se siguen en el continente Americano, desde Alaska al Cabo de Hornos. En el panel del Círculo de Montevideo figuraron ministros de gobierno de Brasil, México, Chile y Uruguay que son protagonistas directos de los distintos procesos de integración que se discuten y negocian en la región.

"En el área latinoamericana hay una fuerte presencia hegemónica norteamericana", comenzó señalando Jaguaribe. "Los Estados Unidos -continuó- nos hacen una propuesta de un gran mercado de las Américas, el ALCA (Área de Libre Comercio Americana)".

Jaguaribe, Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Río de Janeiro, dijo que, ante este proyecto, una de las "opciones" que tiene América Latina es el Mercosur, en el cual, "antes de entrar en una

Indemne

"En Chile un tercio tienen salud privada y dos tercios pública. En el tercio de salud privada, cuando a alguien le detectan un cáncer, el seguro, al año siguiente, no le renueva la póliza. El ciudadano se siente desamparado. Cotizó durante 30 años y, cuando necesitó realmente que la salud privada le sirva, le dicen que queda afuera del sistema. Nadie pretende reinventar el Estado de Bienestar, pero algún tipo de Estado tiene que haber que garantice al ciudadano, que está indemne ante un mundo privado frente al que no tiene amparo". (Ricardo Lagos, ministro de Obras Públicas de Chile).

asociación panamericana debe desarrollar la asociación regional para luego hacer acuerdos con el ALCA".

Paralelamente, añadió Jaguaribe, el Cono Sur debería "garantizar acuerdos con la Unión Europea, ya que la simetría que separa a América con los países de Europa es menos grande que la que lo separa de Estados Unidos, y sería menos destructiva una integración en segundo grado del Mercosur con Estados Unidos".

"A los Estados Unidos le interesa una América Latina que tenga algo que dar. A corto plazo el ALCA no es un buen negocio para Estados Unidos y es muy riesgoso para los países latinoamericanos, que perderán su capacidad industrial sin ninguna compensación. En la medida que se concentren en el Mercosur, su capacidad de integración mundial se eleva", concluyó Jaguaribe.

Sociedad de Bienestar

"No sé si el Estado de Bienestar, tal como lo vivimos en los últimos años, protegió de verdad la libertad de las personas para sentarnos protagonistas de nuestro destino. No sé si muchas veces desde el Estado de Bienestar (...) se nos ha dado el mensaje a los padres de que podemos desentendernos de la educación de nuestros hijos, que ya no es una obligación de los padres porque la hemos trasladado al Estado. Esto ha provocado una desvertebración social, ya que (...) para esos niños la responsabilidad de sus éxitos o fracasos es de una colectividad y no de una unidad familiar, que con acierto defendió hoy Jordi Pujol. Yo no sé si en este Estado de Bienestar, que parece que queremos conservar como está, se elogia suficientemente el mérito, la responsabilidad. No sé si creemos suficientemente en el esfuerzo personal y muchas veces tengo dudas si no hemos encontrado un tercero en quien volcar responsabilidad para vivir nosotros en una irresponsabilidad que sólo consiste en cumplir fiscalmente con el Estado. (...) Esto no significa que no apostemos por fortalecer la sociedad, las estructuras que tienen que sostener no el Estado de Bienestar, sino la Sociedad de Bienestar". (Alberto Ruiz Gallardón, Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Capacidad de negociar

El primero que discrepó con Jaguaribe fue su compatriota Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil. "No estoy convencido como él que el ALCA sea un mal negocio para América Latina y para Estados Unidos", afirmó Bresser.

Recordó que cuando el Presidente norteamericano George Bush presentó la iniciativa de las Américas "en Brasil dijimos no, porque la intención de Bush era otra. En aquel momento había una pérdida de hegemonía económica de Estados Unidos y en ese proceso creció su interés sobre América Latina".

"Hoy quedó claro que los Estados Unidos tienen interés desde 1981, y los europeos, que no tenían interés, empezaron a tenerlo. Fue en los últimos cinco años que hubo interés de Europa en el Mercosur", indicó Bresser. Si bien reconoció que Estados Unidos "es más fuerte económica, militar y culturalmente" el ministro brasileño dijo que "lo importante es que tenemos capacidad de negociar nuestros intereses".

"Cuando Uruguay entró en el Mercosur debía preguntarse si estaba en condiciones de competir con Brasil. Nosotros tendremos condicio-

nes de competir con Estados Unidos", ejemplificó Bresser, quien sostuvo que en la década del 50 el nacionalismo latinoamericano "era anti y nos protegíamos" pero que "hoy es diferente".

El interés europeo

Jordi Pujol, Presidente de la Generalitat de Cataluña, dio una explicación acerca de por qué Europa recién comenzó a mirar con interés a América una vez iniciada la década del 80. "Al principio de los años 80, a los europeos nos era muy difícil trabajar con los países latinoamericanos, porque Latinoamérica se encontraba en una situación de desequilibrio, de dificultades de todo tipo".

"Yo me acuerdo que intenté movilizar capitales catalanes hacia Argentina, organizamos una serie de coloquios con el entonces embajador argentino que se llamaba Hugo Gobi, estuve en Argentina con Alfonsín, pero no había manera".

Ahora, dijo Pujol, "Europa no saldrá adelante si no es capaz de tener una gran presencia en todo el mundo, lo cual vale para Europa y para cualquier país. En estos momentos cualquier país que no sea capaz de proyectarse internacionalmente y de conquistar y conservar cuotas importantes del comercio internacional o de la inversión internacional, pues va a quedar estancado".

"Me decía el presidente Sanguinetti que la ciudad industrial alemana más importante del mundo no es ni Hamburgo ni Dusseldorf, sino que es San Pablo. (...). Es cierto que durante los últimos 10 años dentro del interés que pueda tener China, que pueda tener el sudeste asiático, que pueda tener la Europa Central, el interés por Latinoamérica ha aumentado muchísimo en toda Europa"

*Ahora, dijo Pujol,
"Europa no saldrá adelante si
no es capaz de tener una gran
presencia en todo el mundo, lo
cual vale
para Europa y para cualquier
país. En estos momentos
cualquier
país que no sea capaz
de proyectarse
internacionalmente y de
conquistar y conservar
cuotas importantes del
comercio internacional o
de la inversión
internacional, pues va a
quedar estancado".*

Estados Unidos: El gran premio

Otro que discrepó con Jaguaribe fue José Ángel Gurría, Secretario de Relaciones Exteriores de México. "No estoy de acuerdo con Helio porque sugerir que una asociación con los Estados Unidos pueda ser más destructiva, en un modo de libre comercio, que lo que puede ser una asociación con Europa, no le encuentro una justificación de carácter tecnológico, ya que Europa es un mercado tanto o más grande que los Estados Unidos y con iguales avances tecnológicos", señaló el gobernante mexicano.

Dijo que México comenzó acordando una integración con los Estados Unidos "porque es el vecino y porque las asimetrías de una economía que es 30 veces más pequeña que la americana se pueden, si

no eliminar, compensar parcialmente, teniendo un marco jurídico de resolución de controversias y de apertura de mercados recíproco".

"Hace 20 años los Estados Unidos temían que Europa se los fuera a comer enteros, así como hace 30 años los europeos creían que se los iban a comer los americanos. Y resulta que nadie se comió a nadie. Lo que ha habido es un esquema comercial cada vez más abierto en base a bloques de integración orgánicos, naturales, y eso ha permitido economías de escala que van mejorando la competitividad regional y van dando como resultado mejor asignación de recursos en la economía internacional y mas eficiencia. Y esto ha dado como consecuencia en primer lugar un increíble aumento del comercio internacional a una velocidad que no nos imaginábamos, mayor eficiencia y (...) ha abierto la posibilidad para que aquellos países que responden al desafío del libre comercio tengan una situación mejor", agregó Gurría.

"¿Cual ha sido la experiencia?", se preguntó el gobernante, y respondió: "pues que estamos todos marchando hacia un objetivo de convergencia, de coordinación de políticas en donde todos estaremos en condiciones de practicar el libre comercio, simplemente porque las precondiciones de estabilidad monetaria, de estabilidad fiscal y también de globalización de cada uno de los mercados sectoriales, y de los mercados en su totalidad, está sucediendo todos los días".

"Uno puede escoger la estrategia. Mercosur, dice Helio, Mercosur en donde obviamente Brasil es un país dominante en todas las estrategias que él sugirió como prioritarias. Inclusive el esquema actual de negociación del Mercosur con Europa es un esquema en dos etapas, con algunos años de por medio, sobre todo por la amenaza que el Mercosur representa para la política agrícola común de la Unión Europea".

Gurría incluyó dentro de esa "amenaza" a Chile "que representa (para Europa) una preocupación mayor que un país como México, que es importador de comida, de granos, de 11 millones de toneladas de granos, y que entonces no preocupa demasiado" porque a pesar de que el sector agrícola en Europa sea sólo un 4% de la economía, "la verdad es que políticamente tiene una influencia que es muchísimas veces mayor que el porcentaje que representa desde el punto de vista económico".

Ante "la estrategia que sugiere Helio, yo le diría con todo cinismo, para México sería lo mejor que nos puede pasar; mientras más tiempo se tarden ustedes en pedirles su acceso a los Estados Unidos, más tiempo México va a tener en el continente acceso privilegiado a los Estados Unidos. Encantados de la vida, porque el gran mercado, el gran premio, es el acceso a los Estados Unidos", exclamó Gurría.

Dijo no entender por qué motivo la destructividad de una integración

con los Estados Unidos "puede ser peor que la destructividad europea" y no creer que vaya a darse algún proceso de "destructividad y de desindustrialización".

Puso como ejemplo el intercambio de su país con Chile, uno de los grandes exportadores del continente. "México con Chile tenía 120 millones de dólares de comercio hace cinco años, cuando empezó el acuerdo de libre comercio entre México y Chile. Chile es el país más austral, cuesta más trabajo llegar a Chile que a Barcelona, por barco o por avión, o por cualquier medio de transporte. Está igual de lejos que Europa, pero hay muchos menos medios de comunicación. Pero el comercio entre México y Chile en cinco años de acuerdo de libre comercio, está en mil millones de dólares. De 120 millones a mil millones de dólares".

Cuando le fracasó el acuerdo con el ALCA "Chile no se sentó a rasgarse las vestiduras; fue e hizo un acuerdo comercial con Canadá, a México le propuso que además de bienes incluya los servicios, y se fue con la Unión Europea y se arregló con el Mercosur. Uno ve ahí las consecuencias de un país como Chile, que se atreve y que hace una deliberada política de exportación", señaló Gurría, quien concluyó que "en aperturas similares, los libros dicen que el pequeño se beneficia más que el grande".

América heterogénea

El canciller uruguayo Álvaro Ramos, sostuvo a su vez que el Mercosur tiene una "enorme afinidad" con Europa, que es su primer socio comercial en cooperación e inversiones. "Pero no es lo mismo para México, el Caribe y los países andinos. No es posible medir con la misma vara los comportamientos estratégicos en América. La estrategia del Mercosur es inteligente al negociar con Europa. Con Estados Unidos es más difícil porque la relación con América Latina tiene otros ingredientes. Obviamente que el mercado americano es plato fuerte como para el Uruguay lo es ingresar a Brasil", añadió el ministro.

Dijo que "América Latina es muy heterogénea para negociar en bloque", que "al Mercosur le resultó muy difícil negociar con los países andinos" y que mientras "México es para Uruguay un aliado estratégico, para Brasil no lo es tanto".

No obstante, Ramos opinó que "no es posible decir a priori que una asociación con el ALCA será destructiva porque si cada país asume los riesgos y desafíos sacaremos lo mejor de los procesos de integración".

Javier Arenas, ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de España, destacó las "discrepancias en tomo a las estrategias, discrepancias en tomo a las bondades de las alianzas", pero dijo advertir "que hay puntos de unanimidad en lo que significa ese futuro de globalización que todos vemos".

Cuando le fracasó el acuerdo con el ALCA "Chile no se sentó a rasgarse las vestiduras; fue e hizo un acuerdo comercial con Canadá, a México le propuso que además de bienes incluya los servicios, y se fue con la Unión Europea y se arregló con el Mercosur. Uno ve ahí las consecuencias de un país como Chile, que se atreve y que hace una deliberada política de exportación", señaló Gurría, quien concluyó que "en aperturas similares, los libros dicen que el pequeño se beneficia más que el grande".

Coincidió con Gurría en que un proceso de apertura recíproca lo que abre es. "una gran oportunidad". Arenas admitió que "es difícil que se pueda contemplar una estrategia única en las distintas subzonas de América Latina dadas las circunstancias económicas, políticas y sociales tan distintas".

La diversidad que en todos los órdenes existe en los países de América Latina fue otro de los temas que merecieron la atención de los participantes de la Segunda Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo.

Las Américas

El primero en plantear el tema de la diversidad económica y cultural que existe entre los países americanos fue Felipe González. El ex presidente del Gobierno español puso en cuestión el término "los nuevos caminos de América Latina", bajo el cual se convoca al Círculo de Montevideo porque, a su juicio, "el plural habría que habérselo puesto en Américas Latinas en lugar de en los caminos, porque habría que encontrar un camino para distintas Américas Latinas. Uruguay -puso como ejemplo es más parecido a Suiza que a Haití".

Fernando Zumbado, Sub secretario General y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, dijo sentir "la obligación de hablar por los pequeñitos y su dilema", por "la parte de América Latina que se queda atrás y que uno dice ¿cómo hará para subirse al jet?".

"Hay varias Américas Latinas ¿Qué hacemos con ésta?", se preguntó Zumbado. Destacó que a una parte de la población del continente "no se le pueden llamar ciudadanos", países "donde no hay instituciones básicas y a los que el ambiente internacional no le es propicio para tener recursos suficientes y blandos".

El funcionario internacional dijo que la Unión Europea se ha convertido en el principal donante hacia Centro América de dónde los Estados Unidos "se están saliendo", por lo que existe cierto temor de que no haya apoyo para que estos países puedan dar el salto que necesitan dar. (...) Por el nivel de tratamiento que tienen, a algunos de estos países ya les dificulta seguir buscando préstamos para reformar sus instituciones".

Un planteo indigenista

Por su parte, el ex presidente colombiano Belisario Bentancur dijo que "hablando de las varias Américas Latinas, hay una que se nos ha quedado olvidada: la de las etnias indígenas".

"El presidente Sanguinetti me decía que en Uruguay no entienden ese problema porque no tienen indígenas. (...) Las comunidades indígenas no son mayoritarias pero existen aún en Argentina y Chile y

en Centro América y en Bolivia y Perú y Colombia, para no hablar de Chiapas y Guatemala", comentó el ex mandatario.

Bentancur sostuvo que si en lo que se está pensando es en nuevas formas de gobernabilidad, los gobernantes deben tener en cuenta que "el menosprecio hacia esas etnias tiene su contrapartida en manifestaciones de movimientos guerrilleros" los que muchas veces "están motivados por causas como la carencia de infraestructura social".

Recordó que cuando ocupó la presidencia de Colombia la guerrilla tenía un respaldo del 84% de la población por lo que decidió sentarse a negociar con la guerrilla. "En eso reside la virtualidad de la democracia. Es difícil para los gobernantes bajar de su arrogancia a reconocer que el discrepante tiene su razón y es difícil para los partidos políticos, hoy desarticulados en América Latina".

Para Bentancur de nada sirve llegar a acuerdos con la guerrilla si no se solucionan los agentes objetivos, las causas que provocan esos focos de tensión social. "Entre esas causas está reconocer los problemas de los grupos indígenas de América Latina".

6. Los movimientos de capital

Su contribución al desarrollo y sus riesgos intrínsecos

Ya no se discute la necesidad de que los gobiernos mantengan políticas económicas sanas si es que pretenden estar en condiciones de impulsar políticas sociales y tener niveles sostenibles de empleo. Por otro lado, y según se desprende de la preocupación expresada en el Círculo por quienes ocupan cargos de gobierno en sus países, los gobernantes poco pueden hacer hoy con respecto a ciertos fenómenos internacionales que afectan profundamente las economías locales. Un reclamo bastante generalizado durante las sesiones del Círculo fue el de mecanismos internacionales de asistencia, y eventualmente de control, ante las crisis financieras que, se ha demostrado, pueden provocar los movimientos de capital a corto plazo.

Sarajevo

"Yo no creo que en América Latina, sin una intervención centralizada del Estado en las políticas sociales, se logre equidad. (oo.) En ciertas experiencias de transferencia de responsabilidades a las colectividades o a las Municipalidades, como por ejemplo en Argentina, donde se ha llegado a una destrucción virtual de la educación en una cantidad de provincias. Objetivamente, durante dos años hubo menos días de clases en la provincia argentina de Santiago del Estero que en Sarajevo. Está contado, y hubo menos días de clases. ¿Por qué?, Porque el Estado no tenía capacidad de pago". (Germán Rama, director de la Educación Pública de Uruguay).

El llamado "efecto Tequila", la crisis que afectó al sistema financiero mexicano y que repercutió en las economías de todo el continente, fue el ejemplo que dio paso a la discusión sobre las bondades y los riesgos de estos movimientos de capital.

El ejemplo mexicano

El Canciller mexicano José Angel Gurría, dijo que en la medida que tener una política fiscal y monetaria sana "es fundamental" para mejorar el desarrollo, "no existe la opción de decir más inflación a cambio de más empleo. Eso no existe porque el mercado inmediatamente se mueve y hace que sea imposible tener los recursos para poder promover más empleo. La inversión extranjera se aleja de los países que están planteándose ese tipo de soluciones".

Pero el gobernante mexicano admitió que más allá de los principios, los instrumentos de la política económica se pueden manejar "mejor o peor. ¿Qué nos pasó a nosotros en México que dejamos el tipo de cambio rezagado? La tasa de ahorro interno se nos cayó de 23 a 14, cuando para crecer a un 5% y generar un millón de empleos que es lo que necesitamos, había que tener una tasa de 25%. Hubo que compensar con 10% al año de ahorro externo y el día que algo malo pasó y el 10% se fue y todo lo que había también se fue, en ese momento, aunque todas las demás políticas hubieran sido ilustradas, esa vulnerabilidad falló, ¿por qué? Porque otro de los problemas del Estado y de la gobernabilidad es que tienen que hacerse bien todas las cosas al mismo tiempo".

Gurría opinó que los Estados no tienen hoy muchas opciones "mas que manejar los instrumentos. Lago decía hoy que el Estado se queda sin instrumentos y yo diría que no, que el Estado tiene instrumentos pero que tiene muy poco margen de maniobra para utilizados. La posibilidad de moverse de un lado al otro, independientemente de quien gane las elecciones o de la ideología que prevalezca, tiene una lógica inevitable que está dada en gran medida por los mercados. Los países de América Latina aquí representados estamos totalmente sujetos a esa lógica. Los 1.500 millones de dólares que el BID le pueda prestar a México es una parte muy pequeña de lo que México tiene que captar en los mercados, que son 15 o 20 mil millones de dólares al año y que ni el BID ni el Banco Mundial ni el FMI juntos pueden resolvérselo si México no se gana el acceso a los mercados. A El Salvador, a Honduras, a Haití, todavía el BID o el Banco Mundial le pueden resolver el problema, a Chile y a Colombia y a Venezuela y a México no se lo pueden resolver", concluyó Gurría.

Ya no se discute la necesidad de que los gobiernos mantengan políticas económicas sanas si es que pretenden estar en condiciones de impulsar políticas sociales y tener niveles sostenibles de empleo. Por otro lado, y según se desprende de la preocupación expresada en el Círculo por quienes ocupan cargos de gobierno en sus países, los gobernantes poco pueden hacer hoy con respecto a ciertos fenómenos internacionales que afectan profundamente las economías locales.

Problemas de previsibilidad

Felipe González sostuvo que si bien el comercio mundial ha crecido por la mundialización de la economía, lo realmente "espectacular" es el crecimiento de los movimientos de capital a corto plazo. "Si el comercio mundial ha crecido un 8 o un 10% en los últimos tres años, los movimientos de capital han crecido un 45 o 50%; 1,4 billones de dólares por día circulando por los mercados de cambio en tiempo real. Esto plantea problemas de previsibilidad y plantea una exigencia", señaló el ex-presidente del Gobierno Español.

Inmediatamente se hizo una pregunta: "la exigencia de la previsibilidad ¿hasta dónde puede llegar? ¿Habría alguna capacidad de prever dentro de una cierta norma este desarrollo cuasi salvaje que algunos dicen que tiene absoluta relación con los fundamentos de la Economía?"

Según su opinión se torna necesario "algo que reclaman ya los organismos internacionales: un mecanismo de prevención del conflicto financiero, como lo hay en Naciones Unidas para las crisis políticas, y un mecanismo de respuesta rápida para esas crisis financieras". González solicitó a Iglesias que diera la opinión del BID acerca de qué hacer con los movimientos de capital.

Antes de que Iglesias diera respuesta al planteo de González, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, Alberto Ruiz Gallardón, también expresó su opinión favorable a adoptar algún tipo de medida sobre los flujos de capital. Pero si bien señaló que "algo deberíamos hacer para evitar que movimientos puramente especulativos, ajenos a las realidades económicas en las que gobernamos, puedan llegar a provocar ruinas con altos costos sociales", expresó sus "dudas" acerca de "la legitimidad de que una coordinación de Estados puedan establecer mecanismos".

El papel de los organismos internacionales

El presidente del BID, Enrique Iglesias admitió que está faltando algún instrumento que permita acciones de monitoreo a nivel internacional sobre los movimientos de capital con el objetivo de evitar crisis financieras como la mexicana. No obstante, también dudó sobre la conveniencia de instrumentar medidas de corte intervencionista.

Test

*"A Chile se lo pone como ejemplo por lo que hemos hecho en materia de salud y de previsión social; sin embargo yo quisiera decir aquí que el test de lo que hemos hecho en materia de previsión va a ocurrir hacia el 2002 o el 2005, y no ahora".
(Ricardo Lagos, ministro de Obras Públicas de Chile).*

Los países de América Latina aquí representados estamos totalmente sujetos a esa lógica. Los 1.500 millones de dólares que el BID le pueda prestar a México es una parte muy pequeña de lo que México tiene que captar en los mercados, que son 15 o 20 mil millones de dólares al año y que ni el BID ni el Banco Mundial ni el FMI juntos puedan resolvérselo si México no se gana el acceso a los mercados. A El Salvador, a Honduras, a Haití, todavía el BID o el Banco Mundial le pueden resolver el problema, a Chile y a Colombia y a Venezuela ya México no se lo pueden resolver", concluyó Gurría.

"Está habiendo un cambio estructural muy grande en el financiamiento de los procesos de desarrollo en el mundo. El 1980 el 70% de los capitales venía de organismos internacionales, bancas privadas e inversiones directas; hoy el 70% de los capitales vienen de mercados privados de capital y hay una tendencia de disminución del aporte de capitales públicos al proceso de desarrollo".

"Esto abre un problema, dijo Iglesias; es saludable que sean los mercados privados los que financien el desarrollo, pero también implica una pérdida de presencia del sistema internacional con la cual habrá que vivir. Yo creo que la presencia internacional debe mantenerse aunque los capitales no estén en responsabilidad de los organismos. Creo que es muy importante una presencia de monitoreo internacional en las corrientes de capital."

Iglesias dio algunas cifras que el BID maneja sobre el particular: en 1990 entraron a los países en desarrollo flujos netos de capital privado por 44 billones de dólares (en terminología sajona) y el año pasado esa cifra ascendió a 232 billones.

El presidente del BID dijo que estos capitales fueron fundamentales en los índices de crecimiento que se han constatado en los países en desarrollo, entre 6 y 6,5% frente a un 2% de los países desarrollados. "Los países en desarrollo están creciendo y en ese crecimiento no cabe duda que tuvieron una gran influencia el flujo de los capitales que vienen del sector privado", añadió.

Eso es lo positivo. Lo preocupante, según Iglesias, es la volatilidad de esos capitales de corto plazo "que vienen buscando los altos rendimientos que todavía persisten en las tasas de interés de países como los nuestros. Es una masa que se desplaza, que es muy sensible a las tasas de interés de los Estados Unidos. Estamos pensando que una reducción del 0,25 % puede significar un 5% de inclinación de los capitales. Si el aumento es del medio por ciento la reducción sería del 20%. Podríamos vivir, pero sintiendo el impacto".

"No es fácil dar una respuesta a esto. Si en algún momento se pensaba en una intervención en el proceso de globalización, hoy por hoy los costos de la intervención son más altos que los de la no intervención. (...) Uno siempre se ve tentado a pensar en la regulación pero eso no está claro. Lo que sí está claro son las respuestas que podemos dar a esta situación".

Según Iglesias, lo que sí pueden hacer los países para evitar situaciones como la mexicana es lo siguiente: "mantener la más alta calidad en la administración macroeconómica, hoy de una extraordinaria sensibilidad a esos movimientos de capital; atender el sistema financiero, que sigue siendo un tema de preocupación porque es el que transmite y amplifica los ingresos de capital; transparencia en la información; no se puede engañar a los mercados, que reaccionan muy

mal cuando no hay transparencia absoluta en la información".

El presidente del BID recordó que, sobre el punto, en América hay dos teorías: "la de países como Argentina, que consideran que el mercado debe dar una respuesta al tema, y la que siguen Chile y Colombia, que comparto en lo personal, que han cuidado el ingreso de capitales poniéndole ciertas trabas para desestimular el puro avance especulativo".

La tasa de interés: factor de progreso e inequidad

El ministro chileno Ricardo Lago hizo un relato de los avatares que se encuentran a cada paso los gobernantes de hoy a la hora de decidir, con escaso margen de posibilidades, cómo manejar los instrumentos de política económica, que la mayor parte de las veces están seriamente condicionados por fenómenos que curren lejos de sus países.

"En Chile tenemos un aumento de la productividad de un 4% anual y podemos enfrentar un tipo de cambio que cae año a año, producto del éxito de nuestro modelo exportador. Exportamos más, el tipo de cambio cae y cada vez, para poder aumentar la exportación, tenemos que mejorar la productividad. Mejoramos la productividad un 4% y el tipo de cambio nos viene cayendo a un 5%. ¿Cuál es la receta que nos daría un banco central?: baje el gasto público. y yo le digo, tengo un gasto público que es sólo un 20% del producto, si lo sigo bajando ¿cómo lo compatibilizo con las demandas sociales?"

"Otro problema es que me dicen que para continuar con la globalización tengo que bajar los aranceles, y en Chile tenemos 11% de aranceles parejo para todo. Y el ministro de Hacienda ¿qué dice?: si bajo los aranceles ¿con qué lo voy a compensar? Por lo menos quiero tener una reforma tributaria pequeña. Y le dicen que no puede tocar los impuestos".

"Y aquí entramos en la tasa de interés. ¿Qué nos ocurre en Chile?, las grandes empresas son las que recurren al mercado internacional y obtienen tasas de interés que son la Libor más 0,5 y, por cierto, ¿a quién aplica el Banco Central la política de tasas de interés? Al pequeño y mediano empresario que tiene que recurrir al producto nacional. Cuando

Salud

"Para garantizar ciertos derechos no podemos sólo confiar en el Estado con la optimización de sus beneficios. Por qué le voy a pedir al mercado que actúe en aquellas zonas del territorio donde no le es conveniente, como la salud. Pero sí se puede pactar la gestión. (...) España gasta el 7% del PBj en la universalización del sistema. Si llega un inmigrante ilegal a un hospital, primero lo curan y luego averiguan quien es y ahí descubren que no puede pagar. Yo estoy orgulloso de eso. Si vas por la calle y te da un infarto, como le ocurrió a Carlos Fuentes en Nueva York que si no encuentra un amigo con una tarjeta de crédito que le garantice no lo atienden en la clínica mas próxima y se tiene que ir. En España cuesta el 7% y en EEUU el 14%". (Felipe González, ex presidente del Gobierno Español).

El presidente del BID, Enrique Iglesias admitió que está faltando algún instrumento que permita acciones de monitoreo a nivel internacional sobre los movimientos de capital con el objetivo de evitar crisis financieras como la mexicana. No obstante, también dudó sobre la conveniencia de instrumentar medidas de corte intervencionista.

Para el Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, William McDonough, "en una economía de mercado la única institución necesaria es la Banca, porque es la única institución que atrae el ahorro de los individuos para prestar ese dinero al capitalista que crea fuentes de trabajo".

Cuando hablamos de la solución del empleo en la pequeña y mediana empresa, o de cómo hacemos un país más moderno, esto opera en un segmento del mundo empresarial chileno. Pero otro segmento se queda afuera porque seguirá pagando tasas de interés de 8 o 10% anual, indexadas por cierto, y el mundo internacional paga 0,5 no indexado. El factor de la tasa de interés en la globalización es un factor de inequidad al mismo tiempo que es un factor de progreso".

El sistema bancario

Flujos de capital, tasas de interés, crisis financieras, ¿Qué papel juega el sistema bancario en el proceso de globalización?

Para el Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, William McDonough, "en una economía de mercado la única institución necesaria es la Banca, porque es la única institución que atrae el ahorro de los individuos para prestar ese dinero al capitalista que crea fuentes de trabajo".

"En el pasado -continuó McDonough- uno de los resultados más nefastos de la inflación fue la creación de un sistema bancario mal manejado y demasiado grande. Tenemos que hacer un enorme esfuerzo para crear un sistema bancario que permita a nuestros países crecer con solidez y bien dirigidos. Eso necesita la preparación técnica de los banqueros y un sistema de supervisión de los bancos centrales para asegurar que el funcionamiento del sistema bancario sea positivo para los pueblos".

Presidente del BID. Enrique Iglesias: radiografía de una revolución silenciosa

Acostumbrado a trabajar diariamente con todos los gobiernos y comunidades de los países americanos y desde "el atalaya privilegiado" que le confiere el ser presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el contador Enrique Iglesias brindó durante la reunión un detallado informe sobre la situación económica y social de América Latina. Iglesias dijo que la última reunión de gobernadores del BID, celebrada en esa misma ciudad de Barcelona unas semanas antes a la del Círculo, se presentó como "un punto de inflexión en el clima internacional sobre la forma como nos ven desde afuera y como nos vemos nosotros desde adentro".

Para Iglesias, "el clima de optimismo relativo" que reina en la región no será transitorio ya que "tiene bases reales" y es la consecuencia de "un ciclo" que América Latina cumplió en las últimas décadas.

El siguiente es el informe de Iglesias, que fue coronado con el aplauso de todos los participantes de esta segunda edición del Círculo de Montevideo:

Las tres tolerancias

"Una de las cosas que no se reconoce es que en los primeros 75 años de este siglo la región del mundo que más crece en términos globales es América Latina. En términos per capita eso no es así, pero sí en términos globales. América Latina crece en la década del 60 más del 6% anual, resolvemos problemas sociales, pero el modelo se nos estrechó y se nos vino abajo por tres cosas, por tres tolerancias o debilidades.

La primera es la inestabilidad. Fuimos muy tolerantes con la inflación y eso tuvo mucho que ver con el desborde del Estado y con el déficit fiscal y con el mal manejo y desprolijidad de los bancos centrales. La segunda es la tolerancia respecto a la ineficiencia. La sustitución de importaciones se agotó y no tomamos nota de que el mundo estaba cambiando y nos encerramos en una muralla y aquella América Latina que llegó a ser el 12% del comercio mundial bajó al 3% perdiendo las grandes posibilidades de la expansión comercial de los años 70 y 80.

La tercera tolerancia histórica es con la inequidad. Nos acostumbramos a vivir con la desigualdad, con la pobreza y con la injusticia social y eso tiene que ver con raíces que nos vienen desde muy atrás. No hay que creer que la pobreza la inventó el ajuste económico. La pobreza tiene raíces que vienen del pasado y se ha acelerado en los últimos años porque el ajuste trajo efectos sociales inevitables.

La crisis se postergó en los años 70 y estalló en el 80 con la famosa crisis de la deuda externa, que tuvo mucho que ver con la llegada de la señora Thatcher y del señor Reagan, que decidieron que la inflación no era buena, cortaron esa inflación, subieron la tasa de interés y nuestra deuda se hizo inmanejable; la plata barata se terminó y entramos en la crisis que empieza en el año 82 en México y se traslada a toda América Latina con la ilustre excepción de Colombia.

Para Iglesias, "el clima de optimismo relativo" que reina en la región no será transitorio ya que "tiene bases reales" y es la consecuencia de "un ciclo" que América Latina cumplió en las últimas décadas.

Los pilares del cambio

La primera gran reacción de América Latina es el retorno democrático. La democracia fue muy importante porque dio lugar a nuevas ideas, a una actitud mucho más pragmática de los gobiernos, nuevos líderes, o viejos líderes con ideas nuevas, pero hubo una gran renovación de los cuadros. Hoy en América Latina lo más importante es que pasan cosas en las burocracias, en los empresarios, en los partidos políticos; es una

región que está en ebullición.

Pero también hubo otros elementos, como la crisis inflacionaria que vivieron algunos países como Argentina, Brasil o Bolivia, que fueron un choque muy importante en la opinión pública porque se encontraron de golpe ante el abismo y la gente asumió el realismo. No es un hecho casual que en los últimos años aquellos jefes de Estado que fueron capaces de ofrecer estabilidad fueron reelectos y eso tiene mucho que ver con el aprecio que la gente tuvo frente a aquella visión trágica del abismo hiperinflacionario.

En los años 80 América Latina empujó una verdadera revolución silenciosa que es la que tenemos hoy a todos los niveles, y que parte de estos cambios en lo político, en las actitudes de la gente y en la desmitificación de ciertas cosas que durante muchos años trabaron la capacidad de acción de la región y con las que estuvimos conviviendo.

La reforma empieza a mediados de los 80 con el ajuste fiscal, que es memorable en América Latina, hoy con un déficit fiscal de 1,5% del PBI. A la vez hemos logrado una cuasi independencia de los bancos centrales en la conducción de la política económica. Estos dos elementos fueron muy importantes.

Empleos

"El empleo no se puede crear de capricho. Yo encontré en Buenos Aires a (María) Julia Alsogaray poco después que dejara con tanta brillantez la intervención de las telefónicas argentinas y de haberlas puesto a funcionar y a ganar dinero. Me habló de la represa de Yaciretá, y me dijo que había que levantar unos tres mil millones de dólares, lo que sería fácil. Lo malo, me dijo, es que todavía no tenemos la represa y hay 500 personas cobrando de ella. El empleo no se puede crear de esta manera". (Manuel Fraga Iribarne, Presidente de la Xunta de Galicia).

Sobriedad fiscal y prudencia en el manejo monetario. Estamos teniendo un poco el síndrome alemán. Aún con los cambios económicos y las perturbaciones políticas, nadie juega más con el déficit fiscal, y eso es muy importante.

Un segundo pilar fue perderle el miedo a la apertura externa. En 5 años bajamos la tarifa del 54% al 13% y la dispersión arancelaria se achicó y nos puso como una de las regiones más abiertas del mundo cuando éramos una de las más cerradas.

Por último comenzó a producirse el ajuste del Estado por la parte más simple: deshacerse de una cantidad de actividades. Este ciclo privatizador afectó a unas 700 empresas públicas con unos 70 mil millones de dólares. Fueron los tres pilares de la sabiduría convencional que llevó a esta nueva situación a América Latina.

El resurgimiento

Primero recuperamos el producto; en los primeros años de esta década hemos crecido un 3% frente al 1,6% de la década del 80. Fue muy importante la baja de la inflación. Entre el año 91 y el 93 el promedio de inflación fue de 528%, en el año 95 baja al 25%, en el 96 al 18%, este año esperamos tener un 11 % Y el año que viene un sólo dígito. Es espectacular, impactante.

El retorno de la confianza es otro tema. En el año 95 entraron 12 mil millones de dólares, y el año pasado 72 mil millones de dólares, de los cuales un 40% son capitales directos.

Si miramos hacia adelante prevemos un crecimiento este año del orden del 4% y el año que viene de un 5,1 %.

Las perspectivas de la región son un crecimiento del 5%, una inflación del 10% y un crecimiento de las exportaciones, que están en un 7% anual.

Esta es la América Latina del fin de siglo, con un Producto Bruto de 1.500 billones de dólares y que en año 2000, con la ayuda de Dios, llegaremos a los 1.700 billones de dólares. Constituimos una potencia emergente de características interesantes.

Dentro de este contexto los técnicos del Banco me dicen que de los 5 puntos de crecimiento, 2 puntos se deben a las reformas que se han hecho en estos últimos años.

Cuando se comenzó a hablar de la integración, en la CEPAL, el comercio intrarregional era del 5%; hoy estamos en el 20%, de los cuales el Mercosur tiene el 22%, los países andinos el 11%, Centroamérica el 20% y el Caribe el 10%.

En el BID sostenemos que este crecimiento es insuficiente. Pensamos que América Latina debe ubicarse en un 6% o 7% anuales para empezar a resolver en términos aceptables en lo político sus grandes problemas pendientes. Esos problemas los ubicaría en cinco frentes en los que hay que actuar, sin desconocer que somos las Américas y que cada país es una realidad, pero son grandes tendencias:

1. El frente económico

Aquí hay dos grandes debilidades en América Latina: la escasez de ahorro y el bajo nivel de exportaciones. Estamos ahorrando un 18% del PBI, con excepción de Chile que está arriba del 25%, mientras que los asiáticos ahorran el 35%. Es imposible crecer dinámicamente en las cifras que queremos con ese nivel de ahorro.

Por otro lado estamos exportando 250 mil millones de dólares por año, muy poco respecto a la capacidad de ese producto. México, que es el 40% del PBI del Brasil, exporta 100 mil millones de dólares, mien-

Hoy en América Latina lo más importante es que pasan cosas en las burocracias, en los empresarios, en los partidos políticos; es una región que está en ebullición.

Esta es la América Latina del fin de siglo, con un Producto Bruto de 1.500 billones de dólares y que en año 2000, con la ayuda de Dios, llegaremos a los 1.700 billones de dólares. Constituimos una potencia emergente de características interesantes.

tras que Brasil solamente exporta 42 mil millones de dólares. Ahí hay un problema.

Esto lleva a dos debilidades. Una es que tenemos que recurrir a capitales de corto plazo para hacer frente al financiamiento del desarrollo, y muchos países están dependiendo mucho de esos capitales y de su volatilidad. Para hacer frente a este problema primero hay que concretar reformas. Hay algunos sectores con problemas, como la consolidación del sistema fiscal para poner orden y hacer un sistema más estable.

El otro frente muy débil está en el lado financiero. El ajuste de las crisis bancarias en América Latina costó entre 5% y 20% del Producto. Esto ocurre porque después del ajuste económico suele venir un boom económico de expansión de la producción, los bancos expanden el crédito en forma acelerada, imprudente, sin controles, y cuando vienen los períodos de las retracciones los bancos se funden y entra el Estado a salvarlos porque es muy difícil asumir que el mercado va a resolver el tema.

¿Y los mercados?

"Estábamos en Singapur con el presidente Ernesto Zedillo y (el Primer Ministro) Goh Chok Tong le preguntó cuando empezaba su campaña de reelección; Zedillo le tuvo que decir que no, que en México son seis años. Entonces se indignó muchísimo y dijeron que nos iba a pasar lo mismo que a Filipinas, que encontró un excelente presidente en Ramos y no lo pueden reelegir. Zedillo les dijo que la última vez que en México discutimos el tema de la reelección fue por ahí por 1910 al 1921 y cuando terminó la discusión se murió un millón de mexicanos y no tenemos mucho apetito por volver a discutir este tema. Y la pregunta fue ¿y los mercados? Nosotros decíamos y ¿ los mercados qué?, ¿por qué pregunta por los mercados?, y dice sí señor presidente ¿y las señales de los mercados? A usted le faltan no más cuatro años para terminar el mandato y los mercados que le prestan a 10 a 15 años ¿dónde se quedan?, y agregó: la única solución que usted tiene es anunciar su sucesor hoy. ¿Se imaginan eso en México?". (José Angel Gurría, Secretario de Relaciones Exteriores de México)

Esto nos pasó en Venezuela, en México, en la Argentina, en Uruguay, pasó en Chile y hoy está pasando en el sudeste asiático, desde donde se anuncia una crisis en el sistema bancario.

Esto se consolida con reglamentación y estamos tratando de acelerar nuevas reglas de funcionamiento del sistema bancario y condiciones de sustentabilidad mucho más severas. Tenemos que ser mucho más duros en los requisitos de capital, en la asunción de riesgos y tener un enorme cuidado respecto de quien entra en la banca. La banca no es una pizzería, es una cosa muy delicada y tenemos que tener cuidado quien es quien. Esto de la debilidad de los capitales externos le complica mucho la vida a los agentes de la política interna, porque la única forma de frenar el ingreso de capitales es a través del sistema fiscal. Es muy difícil hacerlo. Sobrevalúa las monedas, aumenta las tasas de interés y ahí hay un tema al que ni la práctica ni la teoría han dado respuestas claras. Yo creo que lo vamos a resolver porque no re-

cuerdo un nivel tan alto en la calidad técnica de los equipos económicos que operan en América Latina, que nada tienen que envidiar a equipos de otras regiones del mundo.

II. La cuestión social

Aquí estamos en un problema serio. Tenemos 200 millones de personas sobre 460 millones de población total que viven bajo la línea de pobreza, 90 millones de esos 200 viviendo en indigencia. Hay potencialmente algo explosivo, pero además una pérdida inmensa de oportunidad para la región que tendría ahí una capacidad dinámica fenomenal. El tema lo vemos a través de tres frentes: primero la pobreza dura, muy vinculada a los sectores excluidos, sectores indígenas, la marginalidad étnica, que es muy importante en América Latina; por otro las comunidades negras, la marginalidad en las ciudades; y hay otro cuerpo social que tiene que ver con los impactos de los ajustes, como es el caso de la Argentina donde el ajuste público y privado eliminó 800 mil puestos de trabajo. Ahí viene el problema del desempleo, a lo cual se suma que crecemos al 1,6% de población y la demanda de trabajo a más del 2%.

Para nosotros el tema se plantea entonces a tres niveles: recurso humano, el tema del empleo y la calidad de vida en las ciudades. No es sólo un problema político sino también del modelo de desarrollo al que apuntamos, porque si queremos tener un desarrollo dinámico basado en el conocimiento necesitamos gente educada.

Pero también quiero dar algunas indicaciones un tanto optimistas. La CEPAL indicó que en el último quinquenio la pobreza crítica bajó del 41 % al 39%; no es muy alentador pero no creció. Lo que es interesante es que hay éxitos que demuestran que esto no es una maldición bíblica con la que tengamos que convivir. Chile, por ejemplo, sacó en 5 años más de 2 millones de personas de la pobreza y los brasileños con el Plan Real sacaron 13 millones de personas. Yo creo que es un tema que vamos a ir resolviendo.

No es tan así el tema de la distribución del ingreso porque ahí se nos complica el problema con otras dimensiones. El único país de América Latina que junto con la caída de la pobreza mejoró la distribución del ingreso fue mi país, el Uruguay, que creció 3,2% durante 10 años y bajó la pobreza del 22% al 7%.

III. El capital humano

El otro elemento es el capital social cuya evolución en las últimas dos décadas en América Latina es lamentable. En 1970 las personas que

Aquí estamos en un problema serio. Tenemos 200 millones de personas sobre 460 millones de población total que viven bajo la línea de pobreza, 90 millones de esos 200 viviendo en indigencia. Hay potencialmente algo explosivo, pero además una pérdida inmensa de oportunidad para la región que tendría ahí una capacidad dinámica fenomenal.

El otro elemento es el capital social cuya evolución en las últimas dos décadas en América Latina es lamentable. En 1970 las personas que ingresaban al mercado de trabajo en América Latina tenían .3 años de educación, los asiáticos tenían 2; actualmente los latinoamericanos tienen 5 años y los asiáticos 9.

ingresaban al mercado de trabajo en América Latina tenían 3 años de educación, los asiáticos tenían 2; actualmente los latinoamericanos tienen 5 años y los asiáticos 9. Hemos perdido una generación en materia de formación de recursos humanos; no existe otra causa que justifique la pérdida de dinámica, la distribución del ingreso, e incluso la pobreza, que la pérdida y deterioro del capital humano en América Latina.

El tema del empleo es un tema vinculado a la tasa de crecimiento. Tenemos problemas estructurales igual que Europa pero tenemos un problema demográfico del que nunca hablamos y que es muy importante. En América Latina las capitales son muchas y siguen creciendo todavía. En este momento tenemos en América Latina 40 ciudades con más de un millón de habitantes y 5 de las 10 ciudades mas grandes del mundo y eso genera un clima de inmensas proporciones porque ahí se concentra el problema de la gente a todos los niveles.

En cuanto al tema del empleo, un punto importante para poner arriba de la mesa: el 40% de la población activa de América Latina vive en la informalidad. Esto significa que para recuperar productividad ese 40% es fundamental.

IV. El gasto ineficiente

Respecto al tema del Estado tomaría 4 o 5 frentes en los cuales estamos trabajando en el Banco: los sistemas regulatorios -frente a un Estado que se ha retirado en muchos campos, la regulación adquiere una importancia fundamental, especialmente para abrir el campo a la inversión privada-; la creación del servicio civil, en el que se basa la eficiencia de cualquier Estado; la descentralización, que comienza a mostrar las aristas y las dificultades porque no es tan fácil descentralizar si no tenemos definido el terreno y a quien le vamos a entregar las responsabilidades; el tema de la justicia -el Banco está trabajando en 14 países, y estamos dispuestos a trabajar en el tema de las cárceles y en el de la formación policial.

Otra cosa que diría respecto del Estado es cómo puede la sociedad civil jugar en materia de mejoramiento del gasto social. La primera política social que tenemos que enfrentar en América Latina es la calidad de la eficiencia del gasto social, que aumentó en los últimos años pero cuya ineficiencia es inmensa en educación, salud y vivienda. América Latina no gasta poco en el área social sino que gasta mal. El Banco está estudiando casos en los que una parte del gasto se lo otorga a la sociedad civil. Para dar una idea de lo mal que se gasta el caso de Venezuela es paradigmático: el 55% del gasto de educación es para las universidades, el 9% para enseñanza secundaria y el resto para enseñanza primaria.

Hemos ido evolucionando respecto al tema Estado-economía. Yo creo que el Estado tiene que tener, como se dijo aquí, músculo y no tanta grasa, pero también tiene que tener activas políticas sectoriales que lleven a un aumento de la productividad. No pueden ser políticas contra el mercado, pero si deben ayudar al mejoramiento de la eficiencia y en eso creo que estamos siendo menos dogmáticos que en el pasado.

V. Los hechos y la historia

Y yo, presidente Sanguinetti, creo que este debería ser uno de los temas del próximo Círculo de Montevideo: cuál es la política internacional de América Latina en los próximos años. Sobre esto diría lo siguiente: hay que tener respeto por el discreto encanto de la Historia y de los hechos. A principios de los años 50, The Economist de Londres señalaba los tres grandes dilemas de la sociedad que se venía. Y decía que habría un problema trágico de escasez de dólares; hoy no sabemos que hacer con los dólares. Segundo, decía "pobre Europa, está condenada a tener una escasez de mano de obra fenomenal", y hoy en día tiene una de las tasas de desempleo mas grandes del mundo. Y tercero, decía "pobre Japón, dos bombas atómicas, destrozado económicamente, va a ser como el fantasma de Macbeth vagando por la Historia, en la miseria y la humillación".

En materia comercial los hechos han sido muy decisivos. ¿Quién iba a contar lo que es Japón, pero también lo que es Corea, lo que es Taiwan?

La dinámica del mercado es sorprendente y hay que tener mucho cuidado de no verse atado por el pasado y darle espacio a la inmensa creatividad que ha mostrado el mercado internacional.

¿Quién hubiera dicho que México iba a pasar de 10 mil millones de exportaciones .i 100 mil millones de exportaciones en una década?

Hoy hay una revalorización de América Latina en los EE.UU. Empezó en los años 90, con la Iniciativa de las Américas de Bush. Esta revalorización tiene que ver con los hechos. Hoy en día el 40% de nuestras compras se hacen en los EE: UU. Por cada dólar que gastamos en el exterior, 40 centavos se gastan en EE.UU., mientras que los asiáticos, por cada dólar que gastan en el exterior 10 centavos van a EE. UU. En el año 2010, América Latina va a ser el primer destino de las exportaciones de los EE.UU. Esto marca un poder importante de negociación.

Es muy importante proponerse entrar a los mercados internacionales, pero hay que hacer políticas muy serias de mejoramiento de la productividad. La competitividad está impuesta por la globalización y no hay manera de navegar sin mayor competitividad. Lo segundo es fortalecer la integración regional, que nos va a dar una mayor posibilidad de regateo, y lo tercero es tener una actitud abierta.

La primera política social que tenemos que enfrentar en América Latina es la calidad de la eficiencia del gasto social, que aumentó en los últimos años pero cuya ineficiencia es inmensa en educación, salud y vivienda. América Latina no gasta poco en el área social sino que gasta mal.

La fraternidad y los consensos

Y termino con el tema político. Lo primero es entender que las opciones en materia política se han ido achicando en todo el mundo. La globalización, como la integración, han reducido en forma dramática la capacidad de acción que tenemos. Lo que hay que hacer es lo que hay que hacer. En un 80% hay que hacer eso!

Lo segundo es que estamos en un cierto problema delicado, y es que el ciclo democrático no coincide con el ciclo económico, y esto somete a la conducción a tentaciones y tensiones complicadas. Siempre estamos terminando o empezando un gobierno, los ciclos están interrelacionados. Cada vez que analizamos un país decimos están en el ultimo año de gobierno, cuidado con la cosa fiscal. No coinciden el ciclo de las reformas y sus dividendos con el ciclo democrático.

Yo valorizaría mucho la capacidad de consensos. Lo más importante que descubriría en el caso chileno es por cierto el manejo de las reformas que han hecho, pero sobre todo la capacidad de consensos. En Chile hay un montón de cosas que están fuera del radar de la discusión. Ese elemento es fundamental para economías como las nuestras, que van a tener que insertarse en el mundo internacional. La capacidad de consenso sobre lo que hay que hacer, un privilegio para los países que puedan logrado porque van a navegar mucho mejor en estos mares procelosos de la globalización.

Y el otro son los consensos internos entre las fuerzas laborales. En el exterior no hay sectores ni partidos sino que hay países. En la medida que logremos decantar eso como hecho es mucho más importante para navegar en estos mares. Creo que lleva a una conclusión final y es que la calidad de la política va a estar muy reclamada en los próximos años. La política tradicional, la de partido, la política del líder va a estar muy demandada por altos niveles de eficiencia en la forma en como se proyecta en la sociedad, y por cierto el elemento de solidaridad es uno de los elementos a incluir en esa calidad de la política. Yo terminaría con una cosa que dijo Octavio Paz: los grandes principios de la Revolución Francesa, libertad, igualdad y fraternidad han marcado la historia de los últimos siglos. El siglo 19 ha sido el de la lucha por la libertad, el 20 el de la lucha por la igualdad y el próximo siglo será el de la lucha por la macroeconómica fraternidad, que en la terminología actual se llama solidaridad. Octavio tenía razón. Me parece que por ahí van las cosas y que es un tema de debate filosófico para la próxima reunión del Círculo de Montevideo".

Lo primero es entender que las opciones en materia política se han ido achicando en todo el mundo. La globalización, como la integración, han reducido en forma dramática la capacidad de acción que tenemos. Lo que hay que hacer es lo que hay que hacer. En un 80% hay que hacer eso!

Incertidumbres. Advertencias, certezas y tres reformas

Al concluir la Segunda Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo, quedaron planteados consensos, certezas y nuevas preocupaciones que, en los hechos, pasaron a integrar la agenda de futuras deliberaciones:

Certezas: las políticas macroeconómicas sanas son imprescindibles para el desarrollo. Estas, por sí solas, no aseguran el éxito y el crecimiento.

Preocupación: el efecto que los movimientos de capital a corto plazo pueden producir sobre las economías de las naciones.

Consenso: ante las desigualdades que genera el mercado, el Estado debe permanecer asegurando la prestación de ciertos servicios.

Planteo: el Estado puede asegurar la prestación de ciertos servicios aunque concediendo su ejecución a terceros.

Reformas: la del Estado -en el marco de la globalización y de la búsqueda de posibilidades para reconstruir un Estado de Bienestar sobre nuevas bases-, la de los partidos políticos y la del Poder Judicial.

Incertidumbre: si las políticas inflacionarias y el crecimiento económico no aseguran ya una reducción del desempleo ¿cuál es la fórmula?

Valor: Los propios organismos crediticios internacionales señalan hoy que las políticas públicas deben ser eficientes pero sin perder de vista el concepto de solidaridad como un valor necesario para transitar por la incertidumbre de los nuevos tiempos.

Capítulo II

REFORMA DEL ESTADO EN LOS AÑOS 90: LÓGICA Y MECANISMOS DE CONTROL

Luiz Carlos Bresser Pereira

Ministro de Administración Federal y de Reforma del Estado de Brasil

La gran tarea política de los años 90 es la reforma o la reconstrucción del Estado. Entre los años 30 y los 60 de este siglo, el Estado fue un factor de desarrollo económico y social. En ese período, y en particular después de la Segunda Guerra Mundial, fuimos testigos de un período de prosperidad económica y de un aumento de los niveles de vida sin precedentes en la historia de la humanidad. Sin embargo, a partir de los años 70 con motivo del crecimiento distorsionado del Estado y del proceso de globalización, el Estado entró en crisis y se transformó en la principal causa de reducción de las tasas de crecimiento económico, del aumento de las tasas de desempleo e inflación que, desde ese momento, ocurrieron en todo el mundo. La ola neoconservadora y las reformas económicas orientadas al mercado fueron la respuesta a esta crisis - reformas que los neoliberales imaginaron, en cierto momento, que resultarían en un Estado mínimo. En los años 90, al verificarse la inviabilidad de la propuesta conservadora del Estado mínimo, estas reformas revelaron su verdadera naturaleza: una condición necesaria para la reconstrucción del Estado - a fin de que éste pudiera realizar no sólo sus clásicas tareas de garantía de la propiedad y de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y de promotor de la competitividad de su respectivo país.

La reforma del Estado involucra cuatro problemas que, aunque independientes, pueden ser diferenciados: (a) un problema económico-político- la delimitación del tamaño del Estado; (b) otro también económico-político pero que merece un tratamiento especial -la redefinición del papel regulador del Estado; (c) uno económico-administrativo-la recuperación de la gobernanza o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas tomadas por el gobierno y; (d) un problema político -el aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno de intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En la delimitación del tamaño del Estado están involucradas las ideas de privatización, «publicización» y tercerización. El tema de la desregulación tiene que ver con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado. En el aumento de la gobernanza tenemos un aspecto financiero: la superación de la crisis fiscal; uno estratégico: la redefinición de las formas de intervención en el ámbito económico-social; y uno administrativo: la superación de la forma burocrática de administrar el Estado. En el aumento de la gobernabilidad están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las institu-

ciones políticas para la intermediación de los intereses.

En este trabajo voy a intentar analizar los cuatro aspectos básicos de la reconstrucción del Estado: la delimitación del alcance institucional y los procesos de reducción del tamaño del Estado, la demarcación de su papel regulador y los procesos de desregulación, el aumento de su capacidad de gobernanza y el aumento de su gobernabilidad. En los cuatro casos, el objetivo no es debilitar el Estado, sino fortalecerlo. Partiendo de la base de que será siempre un régimen democrático, no solamente porque la democracia es un valor final, sino también porque, en la etapa de civilización alcanzada por la humanidad, es el único régimen que está en condiciones de garantizar la estabilidad política y el desarrollo económico sostenible. Dejaré en un segundo plano el tema del porqué de la crisis del Estado y sólo haré una breve referencia a la discusión teórica sobre el problema de las limitaciones de la coordinación por el mercado que transforman en imperativa la intervención complementaria del Estado.

La Gran Crisis Económica de los años 80 que redujo el índice de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que fueron en los veinte años siguientes a la Segunda Guerra Mundial; llevó al estancamiento de la renta por habitante de los países en desarrollo durante 15 años, y significó el colapso de los regímenes estatistas del bloque soviético.

El tema central de este artículo es el proceso de reforma del Estado en curso y su fundamentación práctica y teórica. Es un análisis de esa reforma y de las instituciones que de ella derivan a partir de una lógica de control económico y social. Partiré de la premisa de que el Estado es fundamental para promover el desarrollo, como afirman los pragmáticos de todas las orientaciones ideológicas, así como para promover una mayor justicia social- como desea la izquierda - y no sólo para garantizar el derecho de la propiedad y los contratos, o sea el orden, como quiere la nueva derecha neo liberal.

Como resulta ser más apropiado para el análisis de los problemas económicos y políticos, usaré esencialmente el método histórico. No examinaré la crisis del Estado y las reformas resultantes de manera abstracta, sino a partir de la realidad de esta segunda mitad de los años 90. Por lo tanto, utilizaré instrumentos lógico-deductivos y generales siempre que sean útiles para el análisis. De esta forma desarrollaré algunos modelos: la distinción de las actividades exclusivas de Estado de los servicios sociales y científicos; la definición de una propiedad pública no-estatal entre la propiedad estatal y la privada; el concepto de las nuevas instituciones que definirán el nuevo Estado que está surgiendo; las principales formas de control coordinación económica y social existentes en el capitalismo contemporáneo; y, finalmente, lo que llamaré la «lógica del abanico de mecanismos de control», que fundamenta la elección de instituciones y formas de actuación del Estado.

Crisis y Reforma

La Gran Crisis Económica de los años 80 que redujo el índice de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que fueron en los veinte años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, llevó al estancamiento de la renta por habitante de los países en desarrollo durante 15 años, y significó el colapso de los regímenes estatistas del bloque soviético. Cuando decimos que esta Gran Crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado - una crisis fiscal del Estado, una crisis del modo de intervención del Estado en lo económico y en lo social y una crisis de la forma burocrática de administración del Estado - suponemos que el Estado, además de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coordinación económica.² O, en otras palabras, está implícito que la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo, de hecho, es realizada no sólo por el mercado -como quiere el neo liberalismo conservador de algunos notables economistas neoclásicos-³ sino también por el Estado: el primero coordina la economía a través de intercambios de equivalentes; el segundo, por medio de transferencias para los sectores que el mercado no logra remunerar adecuadamente según el juicio político de la sociedad. Por lo tanto, cuando existe una crisis importante en el sistema, su origen deberá ser encontrado ya sea en el mercado o en el Estado. La Gran Depresión de los años 30 se produjo por el mal funcionamiento del mercado, la Gran Crisis de los años 80 por el colapso del Estado Social del siglo veinte.

El mercado es el mecanismo de eficiente distribución de recursos, pero inclusive en esta tarea su accionar deja muchas veces que desear, no solamente por la formación de monopolios, sino principalmente por la existencia de economías externas que escapan al mecanismo de precios. A su vez, el Estado moderno es anterior al mercado, en la medida en que Hobbes y el contrato social preceden a Adam Smith y el principio individualista de que si cada uno defiende sus propios intereses, el interés colectivo está garantizado a través de la competencia en el mercado. El Estado moderno es anterior al mercado capitalista porque es el Estado el que garantizará los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos, sin lo cual el mercado no podrá constituirse. Pero también es contemporáneo y competidor del mercado, porque cabe a él el papel permanente de orientar la distribución de la renta, ya sea concentrándola en las manos de los capitalistas en los períodos de acumulación primitiva o distribuyéndola entre los más pobres de forma de viabilizar el surgimiento de sociedades civilizadas y modernas que además de ricas, demostraron ser razonablemente equitativas.

La Gran Depresión de los años 30 se produjo por el mal funcionamiento del mercado, la Gran Crisis de los años 80 por el colapso del Estado Social del siglo veinte.

El mercado es el mecanismo de eficiente distribución de recursos, pero inclusive en esta tarea su accionar deja muchas veces que desear, no solamente por la formación de monopolios, sino principalmente por la existencia de economías externas que escapan al mecanismo de precios.

Como consecuencia de la incapacidad de reconocer los nuevos hechos que ocurrían a nivel tecnológico, a la visión equivocada del papel del Estado como demiurgo social y, porque las distorsiones de cualquier sistema de administración estatal son inevitables a medida que transcurre el tiempo, el hecho es que a partir de los años 70 y principalmente en la década del 80, la economía mundial enfrenará una nueva y gran crisis.

Mientras que las tasas de desempleo aumentan principalmente en Europa, y el milagro japonés que sobreviviera a la década del 80 al final zozobra en los años 90. En América Latina y Europa Oriental, que se rehúsan a realizar el ajuste fiscal en los años 70, la crisis se desencadena en los 80 con mayor violencia.

La Gran Depresión de los años 30 se originó en el mal funcionamiento del mercado. Conforme lo confirmó Keynes el mercado libre condujo las economías capitalistas a la insuficiencia crónica de la demanda agregada. En consecuencia, también entró en crisis el Estado Liberal, dando lugar al surgimiento del Estado Social-Burocrático: social porque asume el papel de garantizar los derechos sociales y el pleno-empleo; burocrático, porque lo hace por medio de la contratación directa de burócratas. Por lo tanto, se reconocía el papel complementario del Estado en el plan económico y social. Fue así que surgió el Estado de Bienestar en los países desarrollados y el Estado Desarrollista y Proteccionista en los países en desarrollo. También a partir de esa crisis surgió el Estado Soviético en Rusia, transformada en Unión Soviética, y después en buena parte del mundo - un Estado que intentó ignorar la distinción esencial entre él mismo y la sociedad civil, al pretender sustituir al mercado en vez de complementario.

Esta distorsión, que alcanzó su forma límite en la Unión Soviética, fue como resultado de la sobrevaloración del papel de la clase media burocrática en la gestión de los sistemas económicos contemporáneos. Con el surgimiento de las grandes empresas y del Gran Estado o, más ampliamente, de las grandes organizaciones públicas y privadas, el capitalismo en este siglo dejó de ser el producto de la alianza de la burguesía naciente con la aristocracia - ese era el capitalismo del siglo diecinueve -para transformarse en el resultado de la alianza de los propietarios del capital con una clase media burocrática en expansión. Esta nueva clase media o tecnoburocracia, que analicé extensamente en los años 70, posee el monopolio del conocimiento técnico y organizacional, que se volvió crecientemente estratégico en la medida en que el desarrollo tecnológico se aceleraba en todo el mundo.⁴ Sin embargo, no era lícito suponer que sería posible o deseable sustituir a los empresarios por los administradores en la gestión de la economía, ni el capital por la organización en la definición de las relaciones básicas de producción, mucho menos el mercado por la planificación burocrática en la coordinación de la economía. Al contrario de esto, sólo restaba admitir que la combinación o la complementariedad de mercado y Estado era esencial para el buen funcionamiento de los sistemas económicos y la consolidación de los regímenes democráticos.

Con la aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad de este siglo, el sistema económico mundial pasó por una profunda transformación. Con la importante reducción de los costos de transporte y de comunicación, la economía mundial se globalizó, o sea, se volvió más integrada y competitiva. En consecuencia, los estados nacionales perdieron autonomía y las políticas económicas desarrollistas que pre-

suponían países relativamente cerrados y autárquicos no demostraron ser efectivas. De a poco fue aclarándose que el objetivo de la intervención dejaría de ser la protección contra la competencia, para transformarse en la política deliberada de estimular y preparar a las empresas y al país para la competencia generalizada. Estado y mercado ya no podrían ser vistos como alternativas polares para transformarse en factores complementarios de coordinación económica.

Como consecuencia de la incapacidad de reconocer los nuevos hechos que ocurrían a nivel tecnológico, a la visión equivocada del papel del Estado como demiurgo social y, porque las distorsiones de cualquier sistema de administración estatal son inevitables a medida que transcurre el tiempo, el hecho es que a partir de los años 70 y principalmente en la década del 80, la economía mundial enfrentará una nueva y gran crisis. En el primer mundo, los índices de crecimiento se reducen a la mitad en comparación a aquellos de los primeros 20 años después de la Segunda Guerra Mundial. Mientras que las tasas de desempleo aumentan principalmente en Europa, y el milagro japonés que sobreviviera a la década del 80 al final zozobra en los años 90. En América Latina y Europa Oriental, que se rehúsan a realizar el ajuste fiscal en los años 70, la crisis se desencadena en los 80 con mayor violencia.

Sin embargo, la causa de esta crisis no es más la insuficiencia crónica de demanda de la cual hablaba Keynes. Esta es la causa de la crisis del mercado en los años 20 y 30. Menos aún puede ser atribuida a la aceleración del progreso tecnológico, que puede causar desempleo transitorio, pero verdaderamente es la fuente de todo el proceso de desarrollo. Su causa fundamental sería ahora la crisis del Estado - del Estado Intervencionista - que de factor de desarrollo se transforma en obstáculo. Solamente en el Este y Sudeste Asiático la crisis no ocurre, pues allí fue posible evitar la crisis del Estado. Pero allí mismo, en los años 80, economías como las de Japón y de Corea comenzaron a dar señales de agotamiento del modelo estatista de desarrollo.

La crisis del Estado a la que me estoy refiriendo no es un concepto vacío. Por el contrario, tiene un sentido muy específico. El Estado entra en crisis fiscal, pierde en diferentes grados el crédito público, al mismo tiempo que ve disminuir o tal vez desaparecer su capacidad de generar ahorros, a medida que el ahorro público que era positivo se va volviendo negativo. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye dramáticamente. El Estado se inmoviliza.

La crisis del Estado a la que me estoy refiriendo no es un concepto vacío. Por el contrario, tiene un sentido muy específico. El Estado entra en crisis fiscal, pierde en diferentes grados el crédito público, al mismo tiempo que ve disminuir o tal vez desaparecer su capacidad de generar ahorros, a medida que el ahorro público que era positivo se va volviendo negativo. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye dramáticamente. El Estado se inmoviliza.

La crisis del Estado está asociada por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal y, por el otro, al proceso de globalización que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales.

La crisis del Estado está asociada por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal y, por el otro, al proceso de globalización que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales. La Gran Depresión fue una Crisis del Estado Liberal que se limitaba a garantizar la propiedad y los contratos. Su crisis llevó al surgimiento del Estado Social que intentó proteger los derechos sociales y promover el desarrollo económico, asumiendo en la realización de ese nuevo papel tres formas: la del Estado de Bienestar en los países desarrollados principalmente en Europa, la del Estado Desarrollista en los países en desarrollo y la del Estado Comunista en los países en que la forma de producción estatal se convirtió en dominante.

La crisis del Estado Liberal fue una crisis de mercado - de un mercado que el Estado no lograba regular, en ese momento, de forma satisfactoria. Debido a eso, cuando aparecieron en los años 30 las políticas macroeconómicas keynesianas y las ideas de planificación, fueron inmediatamente adoptadas y condujeron a una considerable mejora en el desempeño de las economías nacionales. En los años 50 se estableció la idea común de que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y de la acumulación de capital, además de tener la responsabilidad principal por la garantía de una distribución razonable de la renta. Sin embargo, estos éxitos llevaron a un crecimiento explosivo del Estado no sólo en el área de la regulación sino también en el plano social y empresarial. A esos efectos, creció la carga tributaria que del 5 al 10% a comienzos de siglo pasó, a un nivel del 30 a 60% del Producto Bruto Interno, aumentando el número de burócratas públicos, que ahora no se limitaban a realizar tareas clásicas del Estado. El Estado se convertía en un Estado Social-Burocrático ya que, para promover el bienestar social y desarrollo económico, contrataba directamente como funcionarios públicos a profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etc.

La crisis del Estado Liberal fue una crisis de mercado - de un mercado que el Estado no lograba regular, en ese momento, de forma satisfactoria. Debido a eso, cuando aparecieron en los años .30 las políticas macroeconómicas keynesianas y las ideas de planificación, fueron inmediatamente . adoptadas y condujeron a una considerable mejora en el desempeño de las economías nacionales.

Pero como siempre sucede, con el crecimiento y con el aumento de su capacidad de recaudación de impuestos y de sus transferencias, de a poco comenzaron a aparecer las distorsiones. Las transferencias del Estado fueron siendo capturadas por los intereses especiales de empresarios, de la clase media y de burócratas públicos. Las empresas estatales, que al comienzo se revelaron como un poderoso mecanismo de ahorro forzado pues realizaban lucros monopolistas y los invertían, de a poco fueron viendo agotar ese papel, al mismo tiempo que su operación aparecía ineficiente al adoptar los patrones burocráticos de administración. En la realización de las actividades exclusivas de Estado y principalmente en el ofrecimiento de los servicios sociales de educación y salud, la administración pública burocrática que se revelara

efectiva en el combate de la corrupción y del nepotismo en el pequeño Estado liberal, ahora demostraba ser ineficiente e incapaz de atender con calidad las demandas de los ciudadanos -clientes en el Gran Estado Social del siglo veinte, siendo necesaria su sustitución por una administración pública gerencial.⁵ En consecuencia, ya sea la captura del Estado por intereses privados, por la ineficiencia de su administración o por el desequilibrio entre las demandas de la población y su capacidad de atenderlas, el Estado fue entrando en crisis fiscal, una crisis fiscal que, en un primer momento, a comienzos de la década del 80, apareció bajo la forma de crisis de la deuda externa. A medida que el Estado veía su ahorro público tornarse negativo, perdía autonomía financiera y se inmovilizaba. Sus limitaciones gerenciales aparecían con mayor nitidez. La crisis de gobernanza que en el límite se expresaba en episodios hiperinflacionarios se convertía en total: el Estado, de agente de desarrollo se transformaba en su obstáculo.

Por otro lado, el proceso de globalización - un cambio cuantitativo gradual que a fines de este siglo se transformó en un cambio cualitativo de mucha importancia - impuso una presión adicional para la reforma del Estado. Como resultado de una gran caída de los costos en los transportes y comunicaciones internacionales, la globalización llevó a un enorme aumento del comercio mundial, de los financiamientos internacionales y de las inversiones directas de las empresas multinacionales. Por lo tanto, significó un aumento de la competitividad internacional a niveles jamás pensados y una reorganización de la producción a nivel mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El mercado obtuvo mucho más espacio a nivel mundial, quebró o debilitó las barreras creadas por los estados nacionales y transformó la competitividad internacional en condición de sobrevivencia para el desarrollo económico de cada país. Las consecuencias fueron, como sucede siempre cuando el mercado prevalece, por un lado una mejor asignación de los recursos y el aumento de la eficiencia de la producción; por el otro, la pérdida relativa de la autonomía del Estado, que vio reducirse su capacidad de formular políticas macroeconómicas nacionales y de proteger su economía contra la competencia internacional.

Por consiguiente, dado el hecho de que los mercados siempre privilegian a los más fuertes, a los más capaces, se profundizó la concentración de la renta ya sea entre los países o entre los ciudadanos de un mismo país. Entre los países, porque los más eficientes tuvieron mejores condiciones de imponerse a los menos eficientes. Entre los ciudadanos de cada país, por la misma razón. Entre los trabajadores de países pobres y ricos la ventaja fue para los primeros: ya que sus sala-

Por lo tanto, la globalización impuso una doble presión sobre el Estado: por un lado representó un nuevo desafío - el papel del Estado es proteger a sus ciudadanos y esa protección estaba ahora en jaque; por otro lado, exigió que el Estado, el cual ahora precisaba ser más fuerte para enfrentar el desafío, se convirtiera en más barato, más eficiente en la realización de sus tareas para aliviar su costo sobre las empresas nacionales que compiten internacionalmente.

Como consecuencia de la captura por intereses privados que acompañó al gran crecimiento del estado y del proceso de globalización que redujo su autonomía, se desencadenó la crisis del Estado, cuyas manifestaciones más evidentes fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la superación de la forma burocrática de administrarlo.

La izquierda tradicional, arcaica y populista, entró en crisis y quedó paralizada. No podría haber ocurrido de otra forma, ya que diagnosticaron erróneamente la crisis como causada por los intereses externos: antes por el imperialismo, ahora por la "globalización".

rios son considerablemente más bajos, los países en desarrollo pasaron a ganar espacio en las importaciones de los países desarrollados, deprimiendo los salarios de los trabajadores menos calificados de esos países. Por lo tanto, la globalización impuso una doble presión sobre el Estado: por un lado representó un nuevo desafío - el papel del Estado es proteger a sus ciudadanos y esa protección estaba ahora en jaque; por otro lado, exigió que el Estado, el cual ahora precisaba ser más fuerte para enfrentar el desafío, se convirtiera en más barato, más eficiente en la realización de sus tareas para aliviar su costo sobre las empresas nacionales que compiten internacionalmente.

Como consecuencia de la captura por intereses privados que acompañó al gran crecimiento del estado y del proceso de globalización que redujo su autonomía, se desencadenó la crisis del Estado, cuyas manifestaciones más evidentes fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la superación de la forma burocrática de administrarlo. La crisis fiscal se definía por un mayor grado de pérdida del crédito público y por la creciente incapacidad del Estado de realizar un ahorro que le permitiera financiar sus políticas públicas. La crisis del modo de intervención se manifestó de tres maneras: la crisis del *welfare state* en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo y por el colapso del estatismo en los países comunistas. La superación de la forma burocrática de administrar el Estado se presentó en los costos crecientes, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales prestados por el Estado a través del empleo directo de burócratas estatales.

Las respuestas a la crisis, que naturalmente conquistaron un carácter universal por la rápida difusión de las ideas y políticas públicas que sucede hoy a nivel mundial,⁶ variaron de acuerdo con la línea ideológica de cada grupo. Para describir estas respuestas reduciremos los grupos a cuatro -la izquierda tradicional, la centro-izquierda social-demócrata y pragmática, la centro-derecha pragmática y la derecha neoliberal - y contaremos una breve y simplificada historia.

La izquierda tradicional, arcaica y populista, entró en crisis y quedó paralizada. No podría haber ocurrido de otra forma, ya que diagnosticaron erróneamente la crisis como causada por los intereses externos: antes por el imperialismo, ahora por la «globalización». La pragmática centroderecha - aquí definida como formada por el *establishment* capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina - determinó a los países altamente endeudados: primero (1982),

obediencia a los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y de la liberalización de los precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y segundo (1985, con el Plan Baker), las reformas orientadas hacia el mercado (liberalización comercial, privatización, desregularización), que deberían ser apoyadas políticamente por políticas sociales compensatorias focalizadas.

A su vez, la derecha neoliberal que desde los años 30 criticara el crecimiento del Estado pero que no tenía audiencia, ahora ganó adeptos y asumió una política triunfante. Entendió que estas reformas orientadas hacia el mercado, que apoyó y ayudó a formular, conducirían automáticamente al desarrollo si estaban firmemente dirigidas hacia el objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado. Como resultado era necesario privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar los mercados de trabajo, pero hacerlo de forma radical ya que para el neoliberal el Estado debe limitarse a garantizar la propiedad y los contratos, debiendo desprenderse de todas sus funciones de intervención en el plano económico y social. Su política macroeconómica debería ser neutra, teniendo como único objetivo el déficit público cero y el control del aumento de la cantidad de moneda para que esta crezca de forma constante a la misma tasa de crecimiento natural del PBI; su política industrial inexistente, y su política social en la versión más pura del neoliberalismo, también inexistente, dado los efectos inesperados y perversos que tendrían las políticas sociales.⁷

La centro-izquierda moderna, social-demócrata o social liberal diagnosticó con claridad a la Gran Crisis como una crisis del Estado, delineó la interpretación social-demócrata o social-liberal de la crisis del Estado en sustitución a la interpretación nacional-desarrollista y adoptó las propuestas centro-pragmáticas con miras a la obediencia de los fundamentos macroeconómicos -o sea, políticas económicas que involucran un ajuste fiscal, políticas monetarias apretadas, precios de mercado, tasas de interés positivas pero moderadas y tasas de cambio realistas- y la realización de reformas orientadas hacia el mercado. Sin embargo, alertó que estas políticas no bastaban, porque sólo el mercado -el mercado autorregulable del equilibrio general neoclásico y de la ideología neoliberal- no garantiza ni el desarrollo ni el equilibrio y la paz social. De esta forma afirmaba que las reformas orientadas hacia el mercado de hecho eran necesarias, pero no con radicalismo neo liberal. Eran necesarias para corregir las distorsiones provocadas por el excesivo crecimiento del Estado y por la interferencia arbitraria en la definición de los precios relativos. Sin embargo, volver al Estado Libe-

A su vez, la derecha neoliberal que desde los años.30 criticara el crecimiento del Estado pero que no tenía audiencia, ahora ganó adeptos y asumió una política triunfante. Entendió que estas reformas orientadas hacia el mercado, que apoyó y ayudó a formular, conducirían automáticamente al desarrollo si estaban firmemente dirigidas hacia el objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado.

La centro-izquierda moderna, socialdemócrata o social liberal diagnosticó con claridad a la Oran Crisis como una crisis del Estado, delineó la interpretación social-demócrata o social-liberal de la crisis del Estado en sustitución a la interpretación nacional-desarrollista y adoptó las propuestas centro-pragmáticas con miras a la obediencia de los fundamentos macroeconómicos - o sea, políticas económicas que involucran un ajuste fiscal, políticas monetarias apretadas, precios de mercado, tasas de interés positivas pero moderadas y tasas de cambio realistas - y la realización de reformas orientadas hacia el mercado.

ral del siglo XIX es definitivamente inviable. Al contrario del Estado mínimo, la centro-izquierda social-liberal propuso la reconstrucción del Estado pero que, en un nuevo ciclo, éste pudiera volver a complementar y corregir efectivamente las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más modesto del que prevaleció en el ciclo anterior. Reconstrucción del Estado significa: recuperación del ahorro público superación de la crisis fiscal.; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no-estatales para ejecutar los servicios de educación, salud y cultura; y reforma de la administración pública con la implantación de una administración pública gerencial. Reforma que significa transitar de un Estado que promueve directamente el desarrollo económico y social hacia un Estado que actúe como regulador y facilitador o financiador concesional de ese desarrollo. x

La centro-derecha pragmática y todavía más las élites internacionales, después de una breve vacilación, percibieron a mediados de los 90' que esta línea de acción estaba correcta y adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo declararon prioritarios los préstamos para la reforma del Estado. Las Naciones Unidas promovieron una sesión especial de la Asamblea General sobre el tema de la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. El *World Development Report* del Banco Mundial para el año

1997 tenía originalmente como título *Rebuilding the State*. 9 La reforma del Estado se transformó en el lema de los años 90, sustituyendo la divisa de los años 80: el ajuste estructural.

Se formó así una gran coalición de centro-izquierda y de centro-derecha. Una coalición que llevó a los gobiernos de América Latina, del este europeo, de un gran número de países en desarrollo de Asia y también de los países desarrollados a promover la reforma del Estado para reducirlo y orientarlo a las actividades que le son específicas, que involucran poder de Estado pero más fuerte, con mayor gobernabilidad y mayor gobernanza. Por lo tanto, con más capacidad de promover y financiar, o sea de fomentar la educación y la salud, el desarrollo tecnológico y científico y, de esa forma, al contrario de simplemente proteger sus economías nacionales, estimularlas a ser competitivas internacionalmente. De esa manera se diseñaba el Estado del siglo veintiuno. Lógicamente, no será el Estado Social-Burocrático, porque fue ese modelo de Estado que entró en crisis. Tampoco será el Estado Neoliberal soñado por los neoconservadores, porque no existe apoyo político ni racionalidad económica para la vuelta a un tipo de Estado que

prevaleció en el siglo diecinueve. Nuestra previsión es que el Estado del siglo veintiuno será un Estado Social-Liberal: social porque continuará protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; liberal, porque lo hará usando más los controles de mercado y menos los controles administrativos, porque desarrollará sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no-estatales competitivas, porque transformará los mercados de trabajo en más flexibles, porque promoverá la capacitación de sus recursos humanos y de sus empresas para la innovación y la competencia internacional. 10

Sin embargo, ¿cuáles son los componentes o procesos básicos de la reforma del Estado de los años 90, que llevarán al Estado Social-Liberal del siglo veintiuno? En mi forma de ver son cuatro:

(a) la delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño, principalmente en términos de personal por medio de programas de privatización, tercerización y «publicización» (este último proceso manifestado en la transferencia para el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos que hoy presta el Estado);

(b) la reducción al nivel requerido del grado de interferencia del Estado a través de programas de desregulación que aumenten el recurso a los mecanismo de control vía mercado, transformando el Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional, al contrario de protector de la economía nacional contra la competencia internacional;

(c) el aumento de la gobernanza del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno por medio del ajuste fiscal, que devuelve autonomía financiera al Estado, de la reforma administrativa rumbo a una administración pública gerencial (al contrario de la burocrática) y la separación, dentro del Estado y a nivel de sus actividades, entre la formulación de políticas públicas y su ejecución; y finalmente,

(d) el aumento de la gobernabilidad, o sea del poder del gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y transformen a los gobiernos en más legítimos y democráticos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio para el control social o democracia directa.

Otra forma de concebir la reforma del Estado, es entenderla como un proceso de creación o de transformación de instituciones, de forma de

Reconstrucción del Estado significa: recuperación del ahorro público superación de la crisis fiscal; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no-estatales para ejecutar los servicios de educación, salud y cultura; y reforma de la administración pública con la implantación de una administración pública gerencial.

Nuestra previsión es que el Estado del siglo veintiuno será un Estado Social-Liberal: social porque continuará protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; liberal, porque lo hará usando más los controles de mercado y menos los controles administrativos, porque desarrollará sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no-estatales competitivas, porque transformará los mercados de trabajo en más flexibles, porque promoverá la capacitación de sus recursos humanos y de sus empresas para la innovación y la competencia internacional.

umentar la gobernanza y la gobernabilidad. Privatización es el proceso de transformar una empresa estatal en privada. "Publicización", es el de transformar una organización estatal en una organización de derecho privado pero pública, no estatal. Tercerización es el proceso de transferir para el sector privado los servicios auxiliares o de apoyo. En el seno del Estado propiamente dicho, donde se realizan las actividades exclusivas de Estado, la clara distinción entre secretarías formuladoras de políticas públicas, agencias ejecutivas y agencias reguladoras autónomas, implica en la creación o redefinición de las instituciones. En el plan de reformas, muchas de ellas incluyen la creación de nuevas instituciones, entendidas éstas de forma restricta como instituciones organizativas (esto es realmente así para las instituciones referidas al control social) y todas ellas implican en nuevas instituciones legales: el voto proporcional, el voto distrital mixto, la limitación del número de partidos, la fidelidad partidaria, la propaganda política gratuita, la garantía de participación en las decisiones políticas de las instituciones públicas no-estatales.

En esa línea de razonamiento, pero de una forma mucho más abstracta es posible pensar en la reforma del Estado a partir del modelo principal agente, como una forma de crear incentivos y castigos para que el Estado cumpla con la voluntad de los electores. Según ese modelo, en su forma simplificada, los electores serían los principales y los políticos electos, sus agentes; éstos a su vez serían los principales de los burócratas o servidores públicos.¹¹ La tarea fundamental de la reforma sería la creación o reforma de instituciones, de tal manera que los incentivos y castigos se conviertan en realidad. A ese nivel de abstracción, no tengo objeción a ese tratamiento. Al final el mismo codifica lo obvio. Mientras que cuando muchos de sus autores, a partir de una perspectiva de la escuela de la elección racional, suponen que los políticos solamente se motivan por *rent seeking* y la voluntad de ser reelectos, excluyendo el interés público como un tercera motivación, su capacidad explicativa se vuelve aún menor. Por otro lado, cuando limita la motivación de los administradores públicos al *rent seeking* y a la voluntad de ocupar cargos, excluyendo la voluntad de realización y el interés público, el comportamiento de un gran número de administradores y el sentido de las reformas que inspiran la «nueva administración pública» -la administración pública gerencial se vuelven incomprensibles.

En las próximas secciones examinaremos estos cuatro componentes básicos de la reforma del Estado: (a) delimitación de su papel a través de los procesos de privatización, "publicización" y tercerización; (b) la desregulación; (c) el aumento de la gobernanza; y (d) el aumento de la

governabilidad. En otras palabras, analizaremos respectivamente la lógica de los procesos de reducción del tamaño del Estado, de la disminución de su interferencia en las actividades económicas, del aumento de su capacidad fiscal y administrativa, y del aumento del poder político democrático de sus gobernantes. Al hacerlo estaremos concomitantemente, examinando las principales instituciones que están en el centro de la reforma del Estado de los años 90.

Delimitación del Área de Actuación

La reforma del Estado es vista frecuentemente como un proceso de reducción del tamaño del Estado, comprendiendo la delimitación de su alcance institucional y la correspondiente redefinición de su papel. Dado su crecimiento excesivo en este siglo, las enormes esperanzas que fueron depositadas en él por los socialistas y las distorsiones de que al final fue víctima, esa perspectiva es esencialmente correcta. El Estado creció en términos de personal y, principalmente, en términos de ingresos y egresos. En muchos países, los empleados públicos, excluidos los trabajadores de las empresas estatales, corresponden a casi el 10 o 20% de la fuerza laboral, siendo que a comienzos de siglo esta cifra alcanzaba alrededor del 5%. A su vez, los gastos del Estado se multiplicaron por tres o cuatro en este siglo: en los últimos 30 años se duplicaron, variando hoy entre el 30 y el 50% del PBI.¹² Naturalmente ese proceso de crecimiento sucedía al mismo tiempo que se ampliaban las funciones del Estado, principalmente en el área social.

13

La inexistencia de correlación directa entre el número de empleados y la fuerza laboral económicamente activa y de la carga tributaria en relación al PBI -el primer porcentaje es siempre considerablemente inferior al segundo- deriva en parte del hecho de que los funcionarios públicos tienen una calificación y, en consecuencia, una remuneración en promedio superior a la remuneración del sector privado. Por lo tanto, el motivo principal fue un proceso gradual de delimitación del área de actuación del Estado. De a poco se fue reconociendo que el Estado no debe ejecutar directamente una serie de tareas. Que reformar el Estado significa primordialmente, definir su papel, dejando para el sector privado y para el sector público no-estatal las actividades que no le son específicas.

Para delimitar con claridad las funciones del Estado es necesario a partir del concepto de Estado distinguir entre los sectores que en este siglo han tenido tres áreas de actuación: (a) las actividades exclusivas del Estado; (b) los servicios sociales y científicos del Estado; y (c) la producción de bienes y servicios para el mercado. Por otro lado, es con-

Privatización es el proceso de transformar una empresa estatal en privada. "Publicización", es el de transformar una organización estatal en una organización de derecho privado pero pública, no estatal. Tercerización es el proceso de transferir para el sector privado los servicios auxiliares o de apoyo.

La reforma del Estado es vista frecuentemente como un proceso de reducción del tamaño del Estado, comprendiendo la delimitación de su alcance institucional y la correspondiente redefinición de su papel. Dado su crecimiento excesivo en este siglo, las enormes esperanzas que fueron depositadas en él por los socialistas y las distorsiones de que al final fue víctima, esa perspectiva es esencialmente correcta.

De a poco se fue reconociendo que el Estado no debe ejecutar directamente una serie de tareas. Que reformar el Estado significa primordialmente, definir su papel, dejando para el sector privado y para el sector público no estatal las actividades que no le son específicas.

veniente distinguir en cada una de esas áreas, cuales son las actividades principales (*core activities*) y cuales son las auxiliares o de apoyo. El cuadro I resume, a través de una matriz simple, esas distinciones. En sus columnas tenemos las Actividades Exclusivas de Estado, los Servicios Sociales y Científicos y la Producción de Bienes y Servicios para el Mercado. La definición de cuales son las actividades exclusivas de Estado deriva de la propia definición de lo que sea esta institución. Políticamente, el Estado es la organización burocrática que ejerce el «poder externo» sobre la sociedad civil existente en un territorio. Las organizaciones privadas y las públicas no-estatales tienen poder solamente sobre sus funcionarios, mientras que el Estado tiene poder hacia fuera de él, ostenta el «poder de Estado»: el poder de legislar y penar, de establecer impuestos y realizar transferencias de recursos, sin expectativa de retorno (fondos perdidos). El Estado ostenta ese poder para asegurar el orden interno -o sea, garantizar la propiedad y los contratos- defender al país contra el enemigo externo y promover el desarrollo económico y social. Dentro de este último rol podemos pensar al Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa al mercado en la coordinación de la economía. Mientras que el mercado opera por medio del intercambio de equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

El Estado es una entidad monopolista por definición. No fue por otra razón que Weber lo definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas de Estado son, entonces, actividades monopolistas en que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de imponer la justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de patrullar, de recaudar impuestos, de reglamentar las actividades económicas y de fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Son monopolistas porque no permiten la competencia.>Imaginen, por ejemplo, un Estado que nombrara dos embajadores para representarlo en un país, para ver quien lo hace mejor... O que permitiera que dos jueces juzgaran concomitantemente la misma causa... O que atribuyera a dos inspectores la tarea de fiscalizar competitivamente al mismo contribuyente... Estas hipótesis son obviamente absurdas.

No obstante, además de esas actividades que caracterizan al Estado clásico, liberal, tenemos otra serie de actividades que son exclusivas del Estado Social. En esencia son las actividades de formular políticas en el área económica y social y, seguidamente, de realizar transferencias para la educación, la salud, la asistencia social, la previsión social, garantía de una renta mínima, el seguro por desempleo, la defensa del medio am-

biente, la protección del patrimonio cultural y el estímulo a las artes. Estas actividades no son todas intrínsecamente monopolistas o exclusivas, pero en la práctica, dado el volumen de las transferencias de recursos presupuestales que involucran, son de hecho actividades exclusivas de Estado. Existe una serie de razones para que el Estado subsidie estas actividades, que no cabe aquí discutir. El principal argumento económico que las justifica es el de que éstas son actividades que involucran importantes factores externos positivos, no siendo, por tanto, debidamente remunerados por el mercado.¹⁴ El argumento ético es que son actividades que involucran derechos humanos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos.

Y todavía tenemos las actividades económicas exclusivas del Estado. La primera y principal de ellas es la de garantizar la estabilidad de la moneda. Para eso fue fundamental en este siglo la creación de los bancos centrales. La garantía de la estabilidad del sistema financiero, también ejecutada por los bancos centrales, es otra actividad exclusiva y estratégica del Estado. Las inversiones en infraestructura y en servicios públicos no son rigurosamente una actividad exclusiva del Estado, en la medida que pueden ser objeto de concesiones. No hay duda, sin embargo, que la responsabilidad de ese sector es del Estado y de que muchas veces está obligado a invertir directamente.

En la reforma del Estado las actividades exclusivas de Estado deben naturalmente permanecer dentro del Estado. Dentro de ella podemos distinguir, en forma vertical y en su cúspide un núcleo estratégico y en forma horizontal a las secretarías formuladoras de políticas públicas, los organismos ejecutivos y las instituciones reguladoras. Discutiremos esto en la sección relativa al aumento de la gobernanza a través de una administración pública gerencial.

En el otro extremo, conforme muestra el Cuadro 1, tenemos la producción de bienes y servicios para el mercado. Esta es una actividad que, excepto en el efímero modelo estatista de tipo soviético, siempre fue dominada por empresas privadas. Sin embargo, en el siglo veinte el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el área monopolista de los servicios públicos objeto de concesión, pero también en sectores de infraestructura y en sectores industriales y de minería con elevadas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico sino práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por un lado el Estado invirtió en sectores en que las inversiones eran demasiado pesadas como para que

El Estado es una entidad monopolista por definición. No fue por otra razón que Weber lo definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas de Estado son, entonces, actividades monopolistas en que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de imponer la justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de patrullar, de recaudar impuestos, de reglamentar las actividades económicas y de fiscalizar el cumplimiento de las leyes.

En la reforma del Estado las actividades exclusivas de Estado deben naturalmente permanecer dentro del Estado. Dentro de ella podemos distinguir, en forma vertical y en su cúspide un núcleo estratégico y en forma horizontal a las secretarías formuladoras de políticas públicas, los organismos ejecutivos y las instituciones reguladoras.

Durante mucho tiempo estatización y privatización fueron objeto de amplio debate ideológico. Hoy ese debate está superado. Existe un relativo consenso de que es necesario privatizar - dada la crisis fiscal – y conveniente privatizar - dada la mayor eficiencia y la menor subordinación a factores políticos de las empresas estatales. El único sector de la producción de bienes y servicios para el mercado donde puede haber dudas legítimas sobre la conveniencia de privatizar es el de los monopolios naturales. En estos, para poder privatizar, es necesario establecer entidades reguladoras autónomas, que sean capaces de definir artificialmente los precios que prevalecerían si hubiera mercado para eso.

el sector privado pudiese hacerlas; y por otro lado, invirtió en sectores monopolistas que podrían ser autofinanciados a partir de los elevados lucros que podrían ser obtenidos. 15

Al contrario del motivo principal que llevó a la estatización de ciertas actividades económicas -la falta de recursos en el sector privado - impuso, a partir de los años 80, su privatización. Ahora era el Estado que estaba en crisis fiscal, sin condiciones de invertir y, por el contrario, necesitando de los recursos de la privatización para reducir sus deudas, que habían aumentado mucho. Por otro lado, quedó definitivamente claro que la actividad empresarial no es propia del Estado, ya que puede ser mucho mejor y más eficientemente controlada por el mercado y no por la administración. Además de que el control del Estado es ineficiente cuando lo comparamos con el del mercado, el control estatal tiene también el problema de someter la operación de las empresas a criterios políticos muchas veces inaceptables y a confundir la función de la empresa, que debe ser competitiva y obtener lucros, con la función del Estado, que en el área económica puede ser la de distribución de ingresos. Durante mucho tiempo estatización y privatización fueron objeto de amplio debate ideológico. Hoy ese debate está superado. Existe un relativo consenso de que es necesario privatizar -dada la crisis fiscal- y conveniente privatizar- dada la mayor eficiencia y la menor subordinación a factores políticos de las empresas estatales. El único sector de la producción de bienes y servicios para el mercado donde puede haber dudas legítimas sobre la conveniencia de privatizar es el de los monopolios naturales. En estos, para poder privatizar, es necesario establecer entidades reguladoras autónomas, que sean capaces de definir artificial mente los precios que prevalecerían si hubiera mercado para eso.

Entre las actividades exclusivas de Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado, tenemos hoy dentro del Estado una serie de actividades en el área social y científica que no son de su exclusividad, que no incluyen poder de Estado. En esta categoría podemos incluir escuelas, universidades, centros de investigación científica y tecnológica, guarderías, policlínicas, hospitales, entidades de asistencia a los desposeídos, principalmente a los menores y ancianos, museos, orquestas sinfónicas, talleres de arte, emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etc. Si su financiamiento en grandes proporciones es una actividad exclusiva del Estado -sería difícil garantizar educación fundamental gratuita o atención a la salud gratuita de forma universal contando con la caridad pública- su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, estas

son actividades competitivas, que pueden ser controladas no sólo por medio de la administración pública gerencial sino también y principalmente a través del control social y de la constitución de cuasi-mercados.

Siendo así, no hay razón para que estas actividades permanezcan dentro del Estado, que sean propiedad estatal. Pero también no se justifica que sean privadas - o sea, dirigidas a la obtención de lucros y consumo privado - ya que, frecuentemente, son actividades fuertemente subsidiadas por el Estado además de contar con donaciones voluntarias de la sociedad. Por eso la reforma del Estado en esta área no implica privatizaciones sino «publicización» - o sea, en la transferencia para el sector público no estatal. La palabra «publicización» fue creada para diferenciar este proceso de reforma del de privatización. Y para destacar que, además de la propiedad privada y de la propiedad estatal, existe una tercera forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública no estatal. En el lenguaje vulgar es común la referencia a sólo dos formas de propiedad: la propiedad pública, vista como sinónimo de estatal y la propiedad privada. Esta simplificación, que tiene uno de sus orígenes en el carácter dual del Derecho - o tenemos el derecho público o el privado - lleva a las personas a referirse a entidades de carácter esencialmente público, sin fines de lucro, como «privadas». Sin embargo, si definimos como público lo que apunta al interés general y como privado lo que está dirigido a los intereses de los individuos y de sus familias, está claro que lo público no puede ser limitado a lo estatal, y que fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no volcadas a la defensa de los intereses corporativos sino al interés general no pueden ser consideradas privadas. La Universidad de Harvard o la Santa Casa de la Misericordia de Sao Paulo no son entidades privadas sino públicas. Pero como no forman parte del aparato estatal no están subordinadas al gobierno, no tienen en sus planteles funcionarios públicos, no son estatales. Ciertamente son públicas no-estatales (o sea, utilizando los otros nombres con que son designadas, son entidades del tercer sector, son entidades sin fines de lucro, son organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias).

El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no-estatal. En el plano del deber-ser lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: en un último análisis, el Estado pre-capitalista era privado, ya que existía para atender a las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos todos los días los intentos de apropiación privada del Estado. Es público, el espacio que es de todos y para todos. Es estatal una forma específica de espacio o de propiedad

El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no-estatal. En el plano del deber ser lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: en un último análisis, el Estado pre-capitalista era privado, ya que existía para atender a las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos todos los días los intentos de apropiación privada del Estado. Es público el espacio que es de todos y para todos. Es estatal una forma específica de espacio o de propiedad pública: aquella que forma parte del Estado. Es privada la propiedad volcada al lucro o al consumo de los individuos o de los grupos.

pública: aquella que forma parte del Estado. Es privada la propiedad volcada al lucro o al consumo de los individuos o de los grupos. Una fundación, aunque esté regida por el Derecho Civil y no por el Derecho Administrativo, es una institución pública, en la medida que está dirigida al interés general. En principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales. 16 Podríamos decir que, finalmente, continuamos sólo con las dos formas clásicas de propiedad: la pública y la privada. Pero con dos importantes salvedades: primero, la propiedad pública se subdivide en estatal y no-estatal, en vez de confundirse con la estatal; y segundo, las instituciones de Derecho Privado dirigidas al interés público y no para el consumo privado, no son privadas, sino públicas no-estatales.

La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos por las ventas de sus productos y servicios y el mercado tiene condiciones de asumir la coordinación de sus actividades. Cuando ésto no sucede, está abierto el espacio para el público no-estatal.

El reconocimiento de un espacio público no-estatal tuvo una gran importancia en momentos en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-Sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa de la propiedad privada es la estatal. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos por las ventas de sus productos y servicios y el mercado tiene condiciones de asumir la coordinación de sus actividades. Cuando ésto no sucede, está abierto el espacio para el público no-estatal. Por otro lado, en el momento en que la crisis del Estado exige el reexamen de las relaciones Estado-sociedad, el espacio público no-estatal puede tener un papel de intermediación o puede facilitar la aparición de formas de control social directo y de asociación, que abren nuevas perspectivas para la democracia. Conforme observa Cunill Grau (1995: 31-32):

«La introducción de lo 'público' como una tercera dimensión, que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo 'estatal' con lo 'privado', está indiscutiblemente vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad... Lo público, 'en el Estado' no es un dato definitivo, pero sí un proceso de construcción, que a su vez supone la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales».

Manuel Castels declaró en un seminario en Brasil (1994) que las ONGs eran instituciones casi-públicas. 17 De hecho lo son, ya que están a medio camino entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones públicas no-estatales realizan actividades públicas y son directamente controladas por la sociedad a través de sus consejos de administración. No obstante, existen otras formas de control social directo y de definición de espacio público no-estatal. En Brasil, a partir de la experiencia de Porto Alegre, una institución interesante es la de los pre-

supuestos participativos, por medio de los cuales los ciudadanos participan directamente en la elaboración del presupuesto municipal.¹⁸

Conforme observa Tarso Genro (1996), a través de las organizaciones públicas no-estatales la sociedad encuentra una alternativa para la privatización. Esta puede ser la forma adecuada de propiedad cuando la empresa tiene condiciones de autofinanciarse en el mercado. Siempre que el financiamiento de una determinada actividad dependa de donaciones o de transferencias del Estado significará que es una actividad pública, que no necesitando ser estatal, puede ser pública no-estatal y así ser más directamente controlada por la sociedad que la financia y dirige. En una situación en que el mercado es claramente incapaz de llevar a cabo una serie de tareas, pero que el Estado tampoco se muestra suficientemente flexible y eficiente para realizadas, se abre el espacio para las organizaciones públicas no-estatales.¹⁹

En esta segunda mitad del siglo veinte el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales ha sido explosivo. A veces estas organizaciones se confunden con una cuarta forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo - la propiedad corporativa, que caracteriza a los sindicatos, asociaciones de clase y clubes.²⁰ Por ejemplo, el caso de las asociaciones de vecinos o barrios que realizan al mismo tiempo servicios comunitarios.²¹ Sin embargo, si el crecimiento de las entidades representativas de intereses ha sido muy grande en este siglo y, como demostró Putnam (1993), ese crecimiento es un factor fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo económico de la región o país donde esto ocurre, el crecimiento de las organizaciones públicas no-estatales ha sido tanto o más significativo, aunque menos estudiado. Este crecimiento resulta de una mayor adecuación - y por lo tanto mayor eficiencia - de ese tipo de institución para la realización de los servicios sociales. Servicios que no son naturalmente monopolistas, pudiendo beneficiarse de la competencia por el apoyo de la sociedad y del Estado. Servicios que, como atienden directamente a la población, pueden ser efectivamente controlados por los ciudadanos a través de mecanismos de control social.

El proceso de ampliación del sector público no-estatal se denota a partir de dos orígenes: por un lado, a partir de la sociedad que crea continuamente entidades de esa naturaleza y, por otro lado, a partir del Estado, que en los procesos de reforma de este último cuarto de siglo, se empeña en procesos de publicización de sus servicios sociales y científicos. Esto acontece de forma dramática en nueva Zelandia, Aus-

En esta segunda mitad del siglo veinte el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales ha sido explosivo. A veces estas organizaciones se confunden con una cuarta forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo - la propiedad corporativa, que caracteriza a los sindicatos, asociaciones de clase y clubes.²¹ Por ejemplo, el caso de las asociaciones de vecinos o barrios que realizan al mismo tiempo servicios comunitarios.

tralia y en el Reino Unido. También está sucediendo en varios países europeos y, más recientemente en Estados Unidos a nivel de la enseñanza fundamental, en la cual surgen escuelas gratuitas de carácter comunitario, financiadas por el Estado.²² En este último país, las universidades y hospitales del National Health Service, que eran estatales, fueron transformadas en *quangos* («quasi non-governmental organizations»). En Brasil, el programa de publicización en curso prevé la transformación de esos servicios en «organizaciones sociales» - una entidad pública de derecho privado que celebra un contrato de gestión con el Estado y de esa forma es financiada parcial o totalmente por el presupuesto público.

Finalmente, pasando del análisis de las columnas para las líneas del Cuadro 1, tenemos las Actividades Principales (*core functions*) y las Actividades Auxiliares o de apoyo. Las actividades principales son las propias de gobierno, son las actividades en que se ejerce el poder del Estado. Son las acciones de legislar, regular, juzgar, patrullar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Pero para que estas funciones del Estado puedan ser realizadas es necesario que los políticos y la alta burocracia estatal en el núcleo estratégico, así como también, la administración pública media del Estad⁰²³ cuente con el apoyo de una serie de actividades o servicios auxiliares: limpieza, vigilancia, transporte, cafetería, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos, etc. Según la lógica de la reforma del Estado de los años 90, en principio estos servicios deben ser tercerizados, o sea, deben ser sometidos a licitación pública y contratados con terceros. De esa forma, esos servicios que son servicios de mercado, pasan a ser realizados competitivamente, con sustancial ahorro para el Tesoro.

Siempre podrán existir excepciones en este proceso de tercerización. No faltarán las áreas grises. ¿Es conveniente tercerizar los trabajos de las secretarías? Aunque su papel disminuyó considerablemente en la administración moderna, probablemente no sea conveniente. Habrá otros servicios de esa naturaleza, en que la proximidad de la actividad exclusiva no recomienda la tercerización. Por eso y porque también habrá áreas grises entre lo que debe ser "publicizado" y lo que no, es adecuado que existan dos regímenes jurídicos dentro del Estado: el de los cargos creados por ley y el de los empleados. De hecho, esa es una práctica común en los países desarrollados, dotados de burocracias desarrolladas. La condición de funcionarios en cargos creados por ley queda limitada a los ámbitos del Estado, siendo considerados empleados (en una situación intermedia entre el empleado por ley y el trabajador privado) los demás empleados que ejerzan actividades auxiliares que se

decidió no tercerizar o que no fue posible "publicizar".

Verdaderamente, el proceso de tercerización de servicios, ahora en curso en todos los Estados modernos, es sólo un capítulo más del proceso de contratación de terceros que tomó fuerza a mediados del siglo veinte, cuando fueron tercerizadas las obras públicas. A comienzos de este siglo todavía era común que el Estado realizase directamente sus proyectos y sus obras de ingeniería. Con el surgimiento de los contratistas y de las empresas y proyectos, esa práctica desapareció. De forma semejante, el proceso de privatización en parte es un proceso de retorno de la concesión de servicios públicos. Pero no es sólo esto, porque en el auge del Estado Empresario fueron estatizadas o iniciadas por el Estado empresas industriales y de servicios que no eran servicios públicos.

En la reforma del Estado, el resultado de ese triple proceso de privatización, "publicización" y tercerización que está ocurriendo en las reformas del Estado es que el Estado en tanto Personal queda limitado a un único cuadrante en el Cuadro 1. En los demás cuadrantes, como vemos en el Cuadro 2, quedan las Entidades Públicas No-Estatales,²⁴ las Empresas Privatizadas y las Empresas Tercerizadas. Estado «en tanto Personal» porque es preciso tener claro que el Estado es mayor de lo que es su personal, en la medida en que tenemos un Estado Social y no un Estado Liberal, como fue el del siglo diecinueve. Para medir el tamaño del Estado en relación al país o Estado-Nación del cual forma parte, la mejor forma no es saber cuál es la proporción de funcionarios en relación al total de la mano de obra activa, sino cuál es la participación del gasto del Estado en relación al Producto Bruto Interno. En el Estado Social la segunda tasa (Gasto/PBI) deberá ser mayor que la primera (Cargos por ley/Mano de Obra Activa), aunque el salario promedio de los empleados públicos sea mayor que el promedio nacional de salarios. El Estado Social-Burocrático del siglo veinte, como el Social-Liberal del siglo veintiuno continuará siendo un fuerte promotor o subsidiador de las actividades sociales y científicas, con la diferencia de que su ejecución en el Estado que está surgiendo, cabrá principalmente a entidades públicas no-estatales. Si quisiéramos representar este hecho gráficamente, el Estado Social (Estado en tanto Gastos) ocuparía una gran parte de la columna de los servicios sociales y científicos, ya que estos son financiados, a fondo perdido, con recursos del Estado provenientes de los impuestos.²⁵

Verdaderamente, el proceso de tercerización de servicios, ahora en curso en todos los Estados modernos, es sólo un capítulo más del proceso de contratación de terceros que tomó fuerza a mediados del siglo veinte, cuando fueron tercerizadas las obras públicas. A comienzos de este siglo todavía era común que el Estado realizase directamente sus proyectos y sus obras de ingeniería. Con el surgimiento de los contratistas y de las empresas y proyectos, esa práctica desapareció. De forma semejante, el proceso de privatización en parte es un proceso de retorno de la concesión de servicios públicos.

Desregulación

Además de delimitar el área de actuación del Estado en los términos propuestos en la sección anterior, la reforma del Estado involucra un proceso de delimitación de su papel regulador y, por lo tanto, de los procesos de desregulación. Una cosa es definir el alcance institucional del Estado, saber si el Estado se debe ocupar directamente de una serie de actividades, como ocurre en el Estado Social-Burocrático, o su tendencia será limitarse a sus funciones específicas, como estipula la reforma del Estado en curso; otra cosa es determinar cual es la extensión de su papel de regulador de las actividades privadas. No hay duda de que ésta es una función específica de Estado, ya que le cabe definir las leyes que regulan la vida económica y social. Pero, ¿hasta que punto debe llegar esa regulación, especialmente de las actividades económicas? A medida que la sociedad se va volviendo más compleja y mayor el Estado, su regulación tenderá a ser más extensa. Sin embargo, no hay duda de que esta regulación, en muchos momentos, tendió a ser excesiva. Para proteger derechos sociales, para garantizar patrones de calidad de los bienes y servicios, para asegurar el buen funcionamiento del mercado en áreas monopolistas, como sucedió principalmente en los Estados Unidos, o al contrario, para promover la cooperación entre empresas, como ocurrió en Japón y Alemania (Audretsch: 1989) el Estado tiende a regular y, fácilmente, a excederse en la regulación. En los Estados Unidos, conforme observa Audretsch (1989, Cap. 5), a partir de fines del siglo diecinueve hubo un movimiento a favor de una mayor regulación, que tuvo como principales defensores a los consumidores y a las pequeñas empresas. No obstante, a partir de los años 70 esos mismos grupos apoyarán el movimiento inverso en dirección a la desregulación. Verdaderamente, la regulación implica un costo para la economía, en una especie de impuesto que no es cobrado pero que el sector privado está obligado a pagar.²⁶ Un costo que, en muchos casos, es estrictamente necesario, pero en otros responde simplemente a intereses.

La lucha contra los excesos de regulación fue siempre la lucha de los economistas liberales, armados de su teoría neoclásica sobre mercados auto-reguladores. Inflexiblemente toda la teoría económica dominante fue desarrollada a partir de la suposición de que el mercado tiene capacidad de coordinar la economía en forma óptima, de tal modo que no es necesaria la intervención. Ni siquiera por eso el Estado dejó de regular intensamente la economía. Verificando este hecho, uno de los fundadores neoliberales de la Escuela de Chicago, George Stigler (1975:X-XI), adoptó un nuevo tratamiento para ese problema: desarrollar la "economía política de la regulación", o sea, verificar quienes son los beneficiarios de la regulación, a partir de la presunción

de que existe un mercado político para la legislación reguladora. ¿Quiénes son ellos? Según Stigler (1971: 114), "como regla, la regulación es una demanda del sector económico y tiene como objetivo y es conducida principalmente en su beneficio". Con esa definición, Stigler fundaba la nueva economía política conservadora, que tendría en el concepto de *rent-seeking* (Krueger, 1974) y en los trabajos de la escuela de la elección racional liderados por Buchanan y Olson, un inmenso desarrollo.

No viene al caso aquí rever la inmensa literatura sobre el tema. Literatura que, en los años 80, a partir del proceso de privatización en el Reino Unido que después se tornaría universal, sufre una inversión, ya que los monopolios naturales privatizados ahora exigían una redoblada regulación.²⁷ Ahora, para la agenda liberal era necesario al mismo tiempo desregular y regular: desregular para reducir la intervención del Estado; regular, para viabilizar la privatización. En cualquiera de las circunstancias, el problema continuaba dentro de los límites de la intervención del Estado en el mercado. La reforma del Estado de los años 90 heredó toda esa discusión, en momentos en que los límites de la propuesta neoconservadora de reducir el Estado al mínimo estaban quedando más claros.

Al contrario de enumerar todo ese debate - lo que se alejaría de los objetivos de este trabajo - quiero proponer la lógica que está atrás de la reforma en curso, que estamos describiendo. La propuesta de los economistas neoclásicos, a partir principalmente de las contribuciones de Coase (1937) Y Williamson (1985), es que la coordinación de las actividades económicas más eficientes es, en principio, la del mercado. Sin embargo, debido a los costos de transacción, la coordinación administrativa de ciertas actividades puede volverse más eficiente. Por eso surgen las empresas o, más ampliamente, las organizaciones en cuyo interior no funciona el mercado. Estas sólo están sometidas externamente al mercado y no internamente. Esta teoría, sin duda, es atractiva. Más aún: es uno de los descubrimientos más estimulantes del pensamiento económico del siglo. No obstante, es una teoría puramente económica, que sólo en forma limitada puede ser aplicada al campo de la política. En un último análisis, vuelve a repetir que el mercado es la mejor forma de coordinación o control de un sistema económico, sólo dejando de ser excepcionalmente, en función de los costos de la transacción. Siendo así, no nos ofrece una explicación satisfactoria, ni nos da criterios claros para saber cuales son las áreas de actuación del Estado y del mercado.

La lucha contra los excesos de regulación fue siempre la lucha de los economistas liberales, armados de su teoría neoclásica sobre mercados autoreguladores. Inflexiblemente toda la teoría económica dominante fue desarrollada a partir de la suposición de que el mercado tiene capacidad de coordinar la economía en forma óptima, de tal modo que no es necesaria la intervención. Ni siquiera por eso el Estado dejó de regular intensamente la economía.

Las regulaciones involucran generalmente un pesado costo para las empresas, reduciendo su competitividad internacional. Por eso la tendencia es reducirlas al máximo posible.

El proceso de regulación del siglo veinte incurrió en subsidios y renuncias fiscales de todo tipo. Las políticas industriales, agrícolas y de comercio exterior son actividades exclusivas de Estado de carácter regulador que, en ciertos casos, pueden haber sido legítimas. Sin embargo, no hay duda que en ese campo hubo reglamentación excesiva y atención de intereses especiales de todo tipo, pero eso no resulta en que el Estado pueda retirarse completamente de esa actividad. Las regulaciones involucran generalmente un pesado costo para las empresas, reduciendo su competitividad internacional. Por eso la tendencia es reducirlas al máximo posible. Por otro lado, los subsidios, protecciones y renuncias fiscales llevan a profundas distorsiones en los precios relativos, estimulan el *ren-tseeking* y tienen costos elevados para el Estado. Por eso la reforma del Estado apunta en dirección de una sustancial reducción, aunque en términos realistas no se pueda pensar en su eliminación. En muchas áreas el Estado continua teniendo un rol regulador esencial. Las políticas de comercio exterior, por ejemplo, continúan hoy más que nunca mucho más activas en todo el mundo. Y las políticas de control ambiental nunca fueron tan importantes. Ante un problema tan complejo, Cardoso (1995: 1516) presenta criterios que nos ayudan a pensar en el problema, a partir de la combinación de los ideales de una mayor eficiencia y mejor distribución de los ingresos:

"El problema que tenemos es doble, el de la eficiencia y el de la equidad... En ese sentido, el dilema Estado-mercado es falso. El papel del Estado como regulador, por ejemplo ante problemas ecológicos, sólo lo hizo aumentar. Por lo tanto, la propuesta correcta que debemos estudiar es el *papel del Estado en el mercado*. El problema radica en como aumentar la competitividad (que lleva al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades económicas) y como hacer más públicas las decisiones de inversión y las que afectan al consumo. Quiere decir, como hacerlas transparentes y controlables por la sociedad... y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas). (Cursivas del autor)."

Abanico de Mecanismos de Controles

Puede ser que no exista una teoría general para delimitar las áreas de actuación y el grado de regulación del mercado por el Estado. No obstante, quiero sugerir que, con base en la reforma del Estado de la década del 90, es posible encontrar una lógica para distinguir el espacio público del privado y dentro del espacio público, el espacio público estatal del público no-estatal que proponemos llamarla "lógica del abanico de mecanismos de controles".

Toda sociedad para coordinarse usa un conjunto de mecanismos de control de coordinación que pueden ser organizados y clasificados de muchas maneras. Una simplificación, a partir de una perspectiva institucional, es afirmar que tenemos tres mecanismos fundamentales de control: el Estado, la sociedad civil y el mercado. En el Estado está incluido el sistema legal o jurídico, constituido por las normas jurídicas e instituciones fundamentales de la sociedad. El sistema legal es el mecanismo de control más general, prácticamente identificándose con el Estado, en tanto establece los principios básicos para que los demás mecanismos puedan funcionar. Sin embargo, dentro del Estado podemos diferenciar el sistema legal de otros dos subsistemas de control: el sistema democrático representativo formado por los políticos y el sistema jerárquico y judicial formado por los burócratas. A su vez, el mercado es el sistema económico de control que se realiza a través de la competencia. Finalmente, tenemos un tercer mecanismo que es la propia sociedad, la cual si la entendemos en una forma amplia, puede incluir Estado y mercado, pero en forma restringida como la estamos entendiendo aquí, comprende las creencias y valores compartidos por la sociedad como un todo o por sus diversos grupos sociales, y en forma más restringida aún, la sociedad civil - o sea la sociedad estructurada según el peso relativo de los diversos grupos sociales - grupos estos que cada vez más tienden a organizarse, ya sea para defender intereses particulares, corporativos o para actuar en nombre del interés público.²⁸

No obstante, al revés del criterio institucional podemos utilizar un criterio funcional, que se sobrepone al anterior pero no es enteramente coincidente. Según ese criterio tenemos también tres formas de control: el control jerárquico o administrativo que se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas, el control democrático o social que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos y el control económico vía mercado. La ventaja de este segundo criterio está en el hecho de que nos permite comprender mejor el espacio que cabe a los mecanismos institucionales: al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

A partir del criterio funcional podemos disponer los mecanismos de control relevantes para nuestro análisis en un abanico que va del mecanismo de control más difuso, automático y democrático, al más concentrado y fruto de deliberación o inclusive de libre arbitrio. Según ese criterio, tenemos los siguientes mecanismos de control: mercado, control social (democracia directa), control democrático representativo, control jerárquico gerencial, control jerárquico burocrático y el control jerárquico tradicional.

"El problema que tenemos es doble, el de la eficiencia y el de la equidad... En ese sentido, el dilema Estado-mercado es falso. El papel del Estado como regulador, por ejemplo ante problemas ecológicos, sólo lo hizo aumentar. Por lo tanto, la propuesta correcta que debemos estudiar es el papel del Estado en el mercado."

El principio general del control es el de que será preferible aquel que sea más general, más difuso, más automático. Por eso el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a través de la competencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos. Por lo tanto, la regla general es que siempre que sea posible controlar a través del mercado éste deberá ser el mecanismo de control elegido.

El principio general del control es el de que será preferible aquel que sea más general, más difuso, más automático. Por eso el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a través de la competencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos. Por lo tanto, la regla general es que siempre que sea posible controlar a través del mercado éste deberá ser el mecanismo de control elegido. No obstante, hay mucha cosa que escapa al control del mercado, ya sea porque hay otros valores además del económico (y el mercado sólo controla la eficiencia económica) o porque, asimismo a nivel económico, el mercado muchas veces deja de funcionar adecuadamente a causa de sus imperfecciones y de la existencia de factores externos. En consecuencia, es necesario recurrir a otras formas de control.

La democracia directa o el control social es el mecanismo de control inmediato más democrático y difuso. Por medio del control social la sociedad se organiza formal e informalmente para controlar no sólo los comportamientos individuales sino - y es esto lo que importa en este contexto - para controlar las organizaciones públicas y privadas. El control social ocurre en el espacio social. O se da de abajo para arriba, cuando la sociedad se organiza para controlar instituciones ya existentes, o de arriba para abajo, cuando asume el consejo director de instituciones públicas no-estatales. La democracia directa es la ideal, pero todavía inviable en el ámbito nacional a no ser en forma limitada para la consulta popular que refrende u oriente las decisiones de los representantes. Seguidamente tenemos la democracia representativa. Por medio de ese mecanismo la sociedad se hace representar a través de políticos electos dotados de mandato. El poder legislativo en las democracias modernas es organizado según ese principio. A través del parlamentarismo se procura, en parte, trasladar al poder ejecutivo el mismo principio.

De cualquier forma, las limitaciones de ese tipo de control también son evidentes, en la medida en que sólo es adecuado para definir leyes generales, no para ejecutarlas. Para esto la sociedad depende del control jerárquico, que podrá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) o tradicional. Weber definió con claridad los dos últimos tipos de poder o control jerárquico. El control tradicional corresponde, en la administración del Estado, al *patrimonialismo*; el control burocrático, a la administración pública burocrática, racional-legal, en el cual los objetivos y los medios más adecuados para alcanzarlos son rígidamente definidos por ley; el control gerencial, a la administración pública gerencial que examinaremos en la próxima sección con más detalles.

Estos seis tipos de mecanismo excluido el legal, que está en todos, están combinados generalmente entre sí en las formaciones sociales concretas. En términos históricos y a partir de una perspectiva optimista de la historia, podemos pensar que en las sociedades primitivas predominaron el control jerárquico tradicional y el social; en las sociedades pre-capitalistas complejas, el poder jerárquico tradicional expresado en la doctrina de conservación del patrimonio (*patrimonialismo*); en el capitalismo liberal del siglo diecinueve, el control burocrático combinado con la democracia representativa y el mercado; en el capitalismo burocrático del siglo veinte predomina aún el control burocrático combinado con la democracia representativa y un mercado regulado; y finalmente, en el capitalismo globalizado que está surgiendo conjuntamente con la reforma del Estado de los años 90 predominarán combinados, el control jerárquico gerencial, la democracia representativa, el control social y el mercado. En términos de espacio público y privado, en las sociedades primitivas y en el *patrimonialismo*, tanto el espacio público como el privado estaban confusos; en el capitalismo liberal el espacio privado se separa del público y conquista autonomía; en el capitalismo burocrático el espacio público vuelve a crecer, pero de forma estatal, en el campo del control burocrático; en el capitalismo del siglo veintiuno el espacio público volverá a crecer pero a nivel no-estatal del control social.

La democracia directa es la ideal, pero todavía inviable en el ámbito nacional a no ser en forma limitada para la consulta popular que refrende u oriente las decisiones de los representantes.

Esta lógica del abanico de control que orienta la reforma del Estado tiene, por lo tanto, un carácter histórico al mismo tiempo que obedece a algunos principios generales: el principio de una mayor democracia, el principio de una mayor difusión del poder, el principio económico de la eficiencia, el principio de una mayor automaticidad de los controles, el principio del aumento del espacio público no-estatal. Es a partir de la aplicación de esos principios, expresados en los mecanismos de control y en su combinación, se verifica el progreso económico y político de la sociedad.

Gobernanza: La Reforma Administrativa

Es dentro de esa lógica del abanico de controles que se inserta, como tercer elemento fundamental de la reforma del Estado en los años 90 el problema de la gobernanza.²⁹ Un gobierno puede tener gobernabilidad, en la medida en que sus dirigentes cuenten con los necesarios apoyos políticos para gobernar y, sin embargo, puede gobernar mal por faltarle la calidad de gobernanza. Existe gobernanza en un Estado cuando su gobierno tiene las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma. Un Estado en crisis fis-

Un Estado en crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento la política pública existente y mucho menos para introducir una nueva política pública, es un Estado inmovilizado.

cal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento la política pública existente y mucho menos para introducir una nueva política pública, es un Estado inmovilizado. La crisis del Estado de los años 80 fue más que nada una crisis de la gobernanza porque se manifestó, en primer lugar, como una crisis fiscal. Por ello, las políticas de ajuste fiscal fueron puestas en primer plano en esta década. En los años 90, el problema continúa siendo fundamental - en verdad éste es un problema permanente de todos los países - pero fue necesario combinarlo con una visión más amplia de la reforma del Estado.³⁰

En esta visión más amplia, el problema de la capacidad gerencial del Estado y, por lo tanto, de la reforma administrativa, pasó a ser fundamental. La reforma administrativa es un problema recurrente. Casi todos los gobiernos, en todos las épocas, hablan de la necesidad de modernizar la administración pública y hacerla más eficiente. Sin embargo, en el capitalismo solamente hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelandia y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos, cuando el tema llama la atención del gran público con la publicación de *"Reinventing Government"* y la adopción del "National Performance Review" por el gobierno Clinton y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del Estado (1995). Hasta hoy, los dos países en los cuales la administración pública gerencial fue más ampliamente implantada fueron el Reino Unido y Nueva Zelandia, en el primer caso bajo un gobierno conservador y, en el segundo, bajo un gobierno inicialmente laborista.

No corresponde aquí repetir lo que escribí sobre la administración pública gerencial en estos dos últimos años.³¹ Es importante sólo señalar que la administración pública burocrática, que Weber describió como una forma de dominación "racional-legal", ya traía una contradicción intrínseca. La administración burocrática es racional, en los términos de la racionalidad instrumental, en la medida en que adopta los medios más adecuados (eficientes) para alcanzar los fines propuestos. Por otro lado, es legal, en la medida en que define rígidamente los objetivos y los medios para alcanzarlos en la ley. En un

mundo en plena transformación tecnológica y social, es imposible para el administrador ser racional sin poder adoptar decisiones, sin hacer uso de su juicio discrecional, adoptando estrictamente los procedimientos previstos en la ley. En el siglo diecinueve, cuando la administración pública burocrática sustituyó la patrimonialista, esto representó un gran avance en la disminución de la corrupción y del nepotismo. Sin embargo, en el siglo veinte, cuando el Estado creció y asumió nuevos papeles, se tomó evidente la ineficiencia inherente a ese tipo de administración. Al mismo tiempo que la burocracia estatal, o sea, el conjunto de administradores públicos profesionales veía aumentar su posición estratégica en la sociedad, quedaba claro que se hacía necesario adoptar nuevas formas de gestión de la cosa pública, más compatibles con los avances tecnológicos, más ágiles, descentralizadas, más volcadas hacia el control de resultados que hacia el control de procedimientos. Y también, más compatibles con el avance de la democracia en todo el mundo, que exige, cada vez más, una participación más directa de la sociedad en la administración pública.

En ese sentido, creo que es suficiente aquí definir las principales características de la administración pública gerencial, a la que también se le está llamando "nueva administración pública":

orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;

énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos);

fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; 32

separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas;

distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado;

La reforma administrativa es un problema recurrente. Casi todos los gobiernos, en todas las épocas, hablan de la necesidad de modernizar la administración pública y hacerla más eficiente.

transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos;

adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada;

tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado. ³³

El crecimiento de la autonomía de la burocracia estatal no debe ser confundido con el ostracismo burocrático -o sea, el aislamiento de los organismos estatales de las influencias políticas-frecuentemente propuesto como solución a los problemas de populismo económico y clientelismo.³⁴ En sociedades democráticas, la alta administración pública está inserta en el proceso político y es parte de él. El perfil ideal de un burócrata estatal puramente técnico no tiene sentido, de la misma forma que no tiene sentido atribuirle el papel de garantizar la racionalidad de la administración pública y más ampliamente del gobierno, continuamente amenazada por los políticos. Esta es una visión autoritaria, que aún cree en el monarca iluminado o en el "buen" dictador - es una visión que, con el avance de la democracia en este siglo se va superando definitivamente. Peter Evans (1995), propone superar esa contradicción entre la necesidad de burocracias estatales autónomas y democracia a través de su concepto de "autonomía inmersa" (embedded autonomy), o sea, por medio de una burocracia que sea al mismo tiempo autónoma y esté inmersa en la sociedad. ³⁵

En la ejecución de las actividades exclusivas del Estado es necesario, en verdad, distinguir tres tipos de instituciones: las secretarías formuladoras de políticas públicas que, en el núcleo estratégico del Estado en conjunto con los ministros y el jefe de gobierno, participan de las decisiones estratégicas de gobierno; los organismos ejecutivos, que ejecutan las políticas definidas por el gobierno; y los organismos reguladores, más autónomos, que buscan definir los precios que serían de mercado en situaciones de monopolio natural o casi natural.

En la ejecución de las actividades exclusivas del Estado es necesario, en verdad, distinguir tres tipos de instituciones: las secretarías formuladoras de políticas públicas que, en el núcleo estratégico del Estado en conjunto con los ministros y el jefe de gobierno, participan de las decisiones estratégicas de gobierno; los organismos ejecutivos, que ejecutan las políticas definidas por el gobierno; y los organismos reguladores, más autónomos, que buscan definir los precios que serían de mercado en situaciones de monopolio natural o casi natural. Las instituciones reguladoras deben ser más autónomas que las ejecutivas porque no existen para realizar políticas de gobierno, sino para ejecutar una función más permanente que es la de sustituir los mercados competitivos.

En síntesis, la gobernanza será alcanzada y la reforma del Estado tendrá éxito cuando los Estados se tornen más fuertes aunque menores: (a) más fuertes financieramente, superando la crisis fiscal que los convulsionó en los años 80; (b) más fuertes estructuralmente, con una clara delimitación de su área de acción y una precisa distinción entre su núcleo estratégico donde las decisiones son tomadas y sus unidades descentralizadas; (c) más fuertes estratégicamente, dotados de élites políticas capaces de tomar las decisiones políticas y económicas necesarias; y (d) administrativamente fuertes, contando con una alta burocracia técnicamente capaz y motivada.

Gobernabilidad: La Reforma Política

Finalmente, la reforma del Estado involucra una reforma política que le garantice gobernabilidad. Se habló mucho de gobernabilidad en los últimos años, principalmente cuando la Gran Crisis de los años 80 alcanzó de pleno a América Latina y al Este Europeo, pero esta crisis de gobernabilidad estaba evidentemente superpuesta a la crisis de gobernanza, en la medida que su principal causa era la crisis fiscal del Estado.³⁶ Gobernabilidad y gobernanza son conceptos mal definidos, frecuentemente confundidos. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, mientras que la gobernanza es la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de un gobierno para implementar políticas. Sin gobernabilidad es imposible gobernanza, pero ésta puede ser muy deficiente en situaciones satisfactorias de gobernabilidad. En el concepto de gobernanza se puede incluir, como lo hace Reis (1994), la capacidad de reunir los diversos intereses, estableciéndose un puente más entre gobernanza y gobernabilidad. Una buena gobernanza, conforme observó Fritschak (1994), aumenta la legitimidad del gobierno y, por lo tanto, la gobernabilidad del país.

Si en las democracias avanzadas existen muchas veces problemas de gobernabilidad, qué decir entonces de las democracias recientes e imperfectas, donde los gobiernos son inestables, perdiendo con facilidad, el apoyo de la población. Sin embargo, para el problema de la gobernabilidad, el más grave - sino fatal - para los gobiernos es perder el apoyo de la sociedad civil, ya que en términos prácticos, la gobernabilidad se confunde con la "legitimidad" del gobierno, o sea, con el apoyo de que dispone por parte de la sociedad civil.

Si en las democracias avanzadas existen muchas veces problemas de gobernabilidad, qué decir entonces de las democracias recientes e imperfectas, donde los gobiernos son inestables, perdiendo con facilidad, el apoyo de la población. Sin embargo, para el problema de la gobernabilidad, el más grave - sino fatal - para los gobiernos es perder el apoyo de la sociedad civil ya que en términos prácticos, la gobernabilidad se confunde con la "legitimidad" del gobierno, o sea, con el apoyo de que dispone por parte de la sociedad civil.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende: (a) de la adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y en la sociedad civil; (b) de la existencia de mecanismos de responsabilidad (accountability) de los políticos y burócratas ante la sociedad; (c) de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de atender a esas demandas que fueren, finalmente, mantenidas; y, principalmente (d) de la existencia de un contrato social básico. Este acuerdo social básico, es el contrato social hobbesiano que garantiza, a las sociedades avanzadas, legitimidad y gobernabilidad. En los países en desarrollo, principalmente en los países de América Latina que se caracterizan por una profunda heterogeneidad, ese acuerdo está muchas veces ausente o es imperfecto. De allí la importancia de los pactos políticos orientados al desarrollo. Estos pactos y el proyecto de desarrollo involucrado, siempre son relativamente excluyentes, pero dan a la sociedad y más ampliamente a la población, un sentido de futuro, viabilizando el gobierno.³⁷

La dimensión política de la reforma del Estado es al mismo tiempo la más importante, ya que el Estado es el ente político por excelencia y, la menos clara, porque no se puede hablar de una crisis política del Estado en los años 90. Crisis política es sinónimo de crisis de gobernabilidad. El gobierno se ve privado de las condiciones de gobernar efectivamente, ya sea porque pierde legitimidad ante la sociedad o porque sus instituciones se demuestran inadecuadas para el ejercicio del poder político. No se puede hablar de que los gobiernos democráticos, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, estén en crisis porque perdieron legitimidad social o porque sus instituciones políticas se deterioraron. Por el contrario, en los primeros ha habido un avance gradual, pero constante, en la medida en que una ola de transiciones democráticas ocurrió en América Latina, después en el Este Europeo y, más recientemente, está ocurriendo en Asia.³⁸

Solamente es posible hablar de "crisis" política si comparamos la realidad con una situación ideal. Si pensamos, por ejemplo, que los regímenes democráticos no aseguran el "buen gobierno": el gobierno que dirigiría de forma óptima la sociedad. Este, naturalmente, es el centro de las preocupaciones de la escuela de la elección racional, que dominó la ciencia política norteamericana en los últimos 20 años. Es la base fundamental de la crítica neoliberal a la intervención del Estado. Si, de acuerdo a lo que pretende esa visión neoconservadora, no hay formas de asegurar que los gobernantes gobiernen de acuerdo al interés de los gobernados. Si, por el contrario, ellos tienden a gobernar para su propio interés o para grupos de intereses específicos, el buen gobierno

sería imposible y lo mejor sería reducir el Estado al mínimo, reducir por lo tanto la necesidad de gobernar a lo estrictamente necesario y dejar que todo lo demás fuera coordinado por el mercado.

El error de ese tipo de tratamiento comienza, naturalmente, por el método utilizado. En vez de pensarse en la política como en un proceso histórico que evoluciona en el tiempo, pasa por crisis y transformaciones y jamás alcanza un estado óptimo, esa perspectiva ve a la política como algo estático y abstracto. Apoyada en la visión microeconómica neoclásica, entiende el proceso político como un proceso de optimización frustrado. Como una relación principal-agente, en que lo principal son los ciudadanos, y el agente, el gobierno. En la medida en que el gobierno esté constituido por políticos egoístas, dedicados exclusivamente a satisfacer sus ambiciones políticas y estén a la búsqueda de lucros (*rent seeking*), difícilmente habrá un buen gobierno.

La ventaja de ese método, sin embargo, es la que nos permite discutir ciertos problemas fundamentales, que en los análisis en que se utiliza la perspectiva histórico-inductiva muchas veces quedan implícitos y, en consecuencia, mal discutidos. Adam Przeworski (1995a), adoptando esa perspectiva aunque de forma crítica, escribió un fascinante ensayo con respecto a la reforma del Estado. Después de resumir a la crítica interna la presunción neoclásica de la eficiencia del mercado, usando para ello principalmente el análisis de Stiglitz (1992, 1993a, 1993b) y de él mismo (1990), el trabajo intenta responder a dos preguntas: (1) cuáles son las condiciones políticas que permiten al Estado intervenir eficientemente; y (2) cómo es posible reformar las instituciones del Estado, de forma tal que sean corregidas las fallas del mercado en vez de agravadas.

Para responder a esas preguntas, Przeworski critica los modelos neoliberales de Chicago y de Virginia: los electores pueden ser relativamente ignorantes, pero son "racionalmente ignorantes", de forma que ellos están informados sobre aquello que les interesa; por otro lado, el papel de la oposición política no debe ser subestimado - la oposición convierte a los electores críticamente informados del desempeño del gobierno.³⁹ Por ello - y no porque los políticos puedan estar comprometidos con el interés público independientemente de las ventajas electorales involucradas - sería posible el buen gobierno.

La dimensión política de la reforma del Estado es al mismo tiempo la más importante, ya que el Estado es el ente político por excelencia y, la menos clara, porque no se puede hablar de una crisis política del Estado en los años 90.

¿Se trata de garantizar lo más posible que la voluntad de los ciudadanos sea obedecida por los políticos, como afirma Przeworski, o de asegurar que el interés público sea atendido cuando éste entra en conflicto con la evaluación de los electores?

Esta es una crítica interna al modelo neoliberal, que acepta las suposiciones de la escuela de la elección racional: los gobernantes son exclusivamente motivados por el deseo de ser reelectos y por la búsqueda de lucros. O, en otras palabras, todas las acciones de los políticos pueden ser explicadas ya sea por el apoyo que tendrán en sus electores o por las ventajas extra-mercado (lucros) que el político obtendrá para sí mismo a través del uso del Estado para realizar transferencias hacia determinados grupos de intereses. Cuando los dos objetivos no fuesen compatibles, el gobernante hará "permutas" (*trade-offs*) entre ambos.

A pesar de la tentación de ser fiel a la crítica interna, en ciertos momentos ello no es posible. Los políticos son claramente motivados por una tercera razón: el compromiso con sus principios ideológicos y morales, quiere decir, con su propia evaluación de lo que es el interés público. Ese tipo de político - que acostumbro llamarlo "hombre público" - en el límite se transforma en el estadista. El también realiza "permutas", pero solamente entre el deseo de ser reelecto y el compromiso con el interés público.

Cuando asumimos la existencia de esa tercera motivación, el problema inmediato que se presenta es el del objetivo de la reforma política del Estado. ¿Se trata de garantizar lo más posible que la voluntad de los ciudadanos sea obedecida por los políticos, como afirma Przeworski, o de asegurar que el interés público sea atendido cuando éste entra en conflicto con la evaluación de los electores? Conforme observa Przeworski (1995: 1):

"Mi argumento es el de que la calidad de la intervención en la economía depende en gran medida de la efectividad del mecanismo a través del cual los gobiernos son obligados a responsabilizarse ante (*account to*) el público por los resultados de sus acciones."

Sin duda, un objetivo intermedio fundamental en cualquier régimen democrático es aumentar la "responsabilización" (*accountability*) de los gobernantes. Los políticos deben estar permanentemente rindiendo cuentas a los ciudadanos. Cuánto más clara sea la responsabilidad del político ante los ciudadanos y el reclamo de éstos en relación al gobernante, más democrático será el régimen. No obstante, esto no significa que todas las voluntades de los ciudadanos deban ser aceptadas por los políticos. O sea, que el "mandato imperativo" sea un requisito de la democracia: el político sería electo exclusivamente para cumplir los designios de sus electores, pudiendo incluso, perder su mandato en caso de que entre en conflicto con ellos. El mandato imperativo es antes fruto

Cuánto más clara sea la responsabilidad del político ante los ciudadanos y el reclamo de éstos en relación al gobernante, más democrático será el régimen.

del democratismo corporativista que de la democracia. Conforme observa Bobbio (1984: 10):

"La democracia moderna, naciendo como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, debería estar caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la cual el representante, siendo llamado a buscar los intereses de la nación, no puede estar sujeto a un mandato imperativo." 40

En el concepto de "responsabilización" ya está implícito el rechazo al mandato imperativo.⁴¹ El gobernante no es solamente responsable ante los electores; lo es también ante su propia conciencia. Fue por ello - porque esa libertad está implícita en el concepto de responsabilización - que Stokes (1995) propuso el concepto de "receptividad" (responsiveness), como una condición adicional de la democracia. El gobernante "receptivo" sería aquel que obedecería fielmente los deseos o determinaciones de los ciudadanos. Pero no hay necesidad de este concepto, a no ser que aceptemos el mandato imperativo como una institución democrática válida. Si estamos de acuerdo en que el mandato imperativo no es deseable, no hay por qué pensar en "receptividad"; basta pensar en la "responsabilización" del gobernante ante los ciudadanos y ante sí mismo. Buenas instituciones políticas, sumadas a una cultura política creciente de los ciudadanos, permitirán que los gobiernos sean responsabilizados ante los electores, de forma que éstos puedan incentivar los buenos gobiernos, para que actúen de acuerdo a sus intereses a mediano plazo, y castigar a los malos. En última instancia, el hombre público será aquel que sea capaz de distinguir los intereses de corto plazo de sus electores que ellos perciben inmediatamente - de sus intereses a mediano y largo plazo, y de ser fiel a los últimos y no a los primeros. ⁴² Ello no le impedirá realizar permutas con su objetivo de ser reelecto, pero le dará un sentido de prioridades.

El mandato imperativo está asociado a un concepto radical de democracia, que no tiene sentido cuando recordamos que la política finalmente no es otra cosa que el arte del compromiso, la estrategia de las concesiones mutuas, el difícil camino de la intermediación de intereses conflictivos. Por otro lado, en el extremo opuesto, el concepto de estadista como aquel hombre público que tiene el coraje de enfrentar a sus electores y arriesgar su reelección para ser fiel a su concepción de lo que sea del interés público en cada caso, está asociado al concepto del monarca ilustre. Los griegos preferían la monarquía a la democracia porque sabían de la inestabilidad de la democracia en aquellos tiempos,

Los griegos preferían la monarquía a la democracia porque sabían de la inestabilidad de la democracia en aquellos tiempos, pero tenían clara la diferencia entre monarquía y tiranía, y esperaban que el monarca fuese iluminado. Pero, en el mundo contemporáneo, en que los regímenes democráticos lograron hacerse estables porque el excedente económico no se apropian más los medios políticos sino que se ocupa el mercado, ni un extremo ni otro - ni el extremo del mandato imperativo, ni el de la dependencia del estadista (o del monarca ilustre) - tienen sentido.

El gran desafío de la reforma del Estado es tener partidos políticos que correspondan a orientaciones ideológicas: es desarrollar un sistema electoral que permita la formación de gobiernos que sean representativos y que cuenten con mayorías estables: es contar con una oposición vigorosa pero que luche dentro de un campo común de intereses: es disponer de una prensa libre y responsable que refleje más la opinión de sus lectores, oyentes o asistentes, que de sus propietarios o de sus patrocinadores publicitarios: es contar con un sistema judicial que no solamente haga justicia entre los ciudadanos y los defienda del Estado, sino que también sepa defender la res pública contra la ambición de los ciudadanos poderosos que quieren privatizarlo.

pero tenían clara la diferencia entre monarquía y tiranía, y esperaban que el monarca fuese iluminado. Pero, en el mundo contemporáneo, en que los regímenes democráticos lograron hacerse estables porque del excedente económico no se apropian más los medios políticos sino que se ocupa el mercado, ni un extremo ni otro - ni el extremo del mandato imperativo, ni el de la dependencia del estadista (o del monarca ilustre) - tienen sentido.

Desde el punto de vista de la reforma política del Estado, sin embargo, no hay dudas de que es necesario concentrar la atención en las instituciones que garanticen, o mejor dicho, que aumenten - ya que el problema es de grado -, la "responsabilización" de los gobernantes. Reformar el Estado para darle mayor gobernabilidad es tornarlo más democrático, dotarlo de instituciones políticas que permitan una mejor intermediación de los intereses siempre conflictivos de los diversos grupos sociales, de las diversas etnias cuando no naciones, de las diversas regiones del país. Mientras el mercado es el campo de los intercambios equivalentes, que por ello pueden ser relativamente impersonales, la política desde el punto de vista económico, es el campo de las transferencias. "Hacer política" en el capitalismo contemporáneo es en gran parte luchar por esas transferencias, que muchas veces no pasan de intentos con mayor o menor éxito de captura privada del Estado, de *rent-seeking*, pero que en principio son disputas legítimas que son el propio objeto de la política. El gran desafío de la reforma del Estado es tener partidos políticos que correspondan a orientaciones ideológicas; es desarrollar un sistema electoral que permita la formación de gobiernos que sean representativos y que cuenten con mayorías estables; es contar con una oposición vigorosa pero que luche dentro de un campo común de intereses; es disponer de una prensa libre y responsable que refleje más la opinión de sus lectores, oyentes o asistentes, que de sus propietarios o de sus patrocinadores publicitarios; es contar con un sistema judicial que no solamente haga justicia entre los ciudadanos y los defienda del Estado, sino que también sepa defender la *res pública* contra la ambición de los ciudadanos poderosos que quieren privatizarlo; es contar con una burocracia que abandone la práctica del secreto y administre la cosa pública con total transparencia; es contar con un poder legislativo nacional relativamente inmune a los clientelismos; es desarrollar sistemas de participación de los ciudadanos en el control directo del Estado y de las entidades públicas no-estatales; es contar con un sistema más transparente de financiación de las campañas electorales; en fin, es desarrollar sistemas de responsabilización de los políticos y de la alta burocracia pública.

Conclusión

La reforma del Estado, que examinamos en este artículo, es un proceso histórico cuya dimensión es proporcional al de su crisis. Se inició en los años 70, explotó en los 80, llevó al resurgimiento del liberalismo y a una crítica profunda de las formas de intervención o de regulación del Estado por parte de algunos grandes intelectuales y de unos pocos políticos neoliberales. Pocos porque los políticos son más realistas que los intelectuales. Y fue precisamente ese realismo de los políticos y en mayor grado de las clases dirigentes a nivel mundial que los llevó, en los años 90, a abandonar la idea del Estado mínimo y a concentrar su atención en la reforma del Estado. Ya que la causa fundamental de la Gran Crisis económica de los años 80 fue la crisis del Estado, lo más acertado es reconstruirlo en vez de destruirlo.

En este artículo examinamos las líneas fundamentales de esa reforma que ya está en curso, tanto en los países desarrollados como en los en vía de desarrollo. Dividimos esa reforma en cuatro capítulos: delimitación del área de actuación del Estado, desregulación, aumento de la gobernanza y conquista de la gobernabilidad. Para presentar esos cuatro temas desarrollamos un modelo basado en la distinción entre la propiedad estatal, la pública no-estatal y la privada; basado en el ajuste fiscal y en la reforma administrativa para asegurar la gobernanza; basado en el desarrollo de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación y representación de intereses. Y para fundamentar ese modelo, desarrollamos una explicación general que la llamamos "lógica del abanico de controles", según la cual los mecanismos de control de las sociedades capitalistas contemporáneas obedecen a una graduación que va del control por el mercado al control jerárquico tradicional.

El resultado de esa reforma será un Estado más eficiente, que responda a quien de hecho debe responder: al ciudadano. Por lo tanto, será un Estado que estará actuando en conjunto con la sociedad y de acuerdo a sus anhelos. Será un Estado menos volcado hacia la protección y más hacia la promoción de la capacidad de competir. Será un Estado que no utilizará burócratas estatales para ejecutar los servicios sociales y científicos, pero contratará competitivamente organizaciones públicas no-estatales. Será el que propusimos llamarlo Estado Social-Liberal, en sustitución al Estado Social-Burocrático del siglo veinte. Un Estado ciertamente democrático, porque el gran hecho político del siglo veinte fue haber consolidado la democracia. El régimen democrático logró establecer instituciones razonablemente estables y una cultura democrática suficientemente sólida para que su

El resultado de esa reforma será un Estado más eficiente, que responda a quien de hecho debe responder: al ciudadano. Por lo tanto, será un Estado que estará actuando en conjunto con la sociedad y de acuerdo a sus anhelos. Será un Estado menos volcado hacia la protección y más hacia la promoción de la capacidad de competir. Será un Estado que no utilizará burócratas estatales para ejecutar los servicios sociales y científicos, pero contratará competitivamente organizaciones públicas no-estatales. Será el que propusimos llamarlo Estado Social-Liberal, en sustitución al Estado Social-Burocrático del siglo veinte.

gran limitación del pasado - la inestabilidad política fuese superada o moldeada. Era esa inestabilidad la que llevaba a los filósofos políticos griegos a preferir la "buena" monarquía y "buena" aristocracia a la democracia, aunque sabiendo que el riesgo de la monarquía era la tiranía y el de la aristocracia, la oligarquía. Hoy, dado el desarrollo económico y político ocurrido, los regímenes democráticos son mucho más estables que los regímenes autoritarios. 43

La reforma del Estado en los años 90 es una reforma que presupone ciudadanos y hacia ellos está dirigida. Ciudadanos menos protegidos o tutelados por el Estado, sin embargo más libres, ya que el Estado que reduce su faz paternalista, se vuelve más competitivo, y así, requiere ciudadanos más maduros políticamente.

La reforma del Estado en los años 90 es una reforma que presupone ciudadanos y hacia ellos está dirigida. Ciudadanos menos protegidos o tutelados por el Estado, sin embargo más libres, ya que el Estado que reduce su faz paternalista, se vuelve más competitivo, y así, requiere ciudadanos más maduros políticamente. Ciudadanos tal vez más individualistas porque son más conscientes de sus derechos individuales, pero también más solidarios, aunque esto pueda parecer contradictorio, porque están más aptos para la acción colectiva y por lo tanto más dispuestos a organizarse en instituciones de interés público o de protección de intereses directos del propio grupo. Esta reforma en curso, como yo la veo, no parte de la premisa burocrática de un Estado aislado de la sociedad, actuando solamente de acuerdo a la técnica de sus cuadros burocráticos, ni de la premisa neoliberal de un Estado también sin sociedad, en el cual individuos aislados toman decisiones en el mercado económico y en el mercado político. Por eso ella exige la participación activa de los ciudadanos; por eso el nuevo Estado que está surgiendo no será indiferente o superior a la sociedad, por el contrario, estará institucionalizando mecanismos que permitan una participación cada vez mayor de los ciudadanos, una democracia cada vez más directa; por ello las reformulaciones en curso son también una expresión de redefiniciones en el campo de la propia ciudadanía, que viene ampliando su punto de mira, constituyendo sujetos sociales más conocedores de sus derechos y deberes en una sociedad democrática en que la competencia y la solidaridad continuarán dialécticamente complementándose y contradiciéndose.

1 La definición del término gobernanza en este documento, corresponde a la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas tomadas por el gobierno.

2 Examiné inicialmente la crisis del Estado en «El Carácter Cíclico de la Intervención Estatal» (1988) Y en los ensayos publicados en *La Crisis del Estado* (1991).

3 Me refiero a economistas como Friederick Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson y Anne Krueger.

4 Mis trabajos teóricos a ese respecto son: «La Emergencia de la Tecnoburocracia» (1972), «Notas Introdutorias al Modo Tecnoburocrático o Estatal de Producción» (1977), después reunidos en el libro *La Sociedad Estatal y la Tecnoburocracia* (1981), el trabajo inédito «Las Clases Sociales en el Capitalismo Contemporáneo» (1980) y el capítulo 10, «Etapas del Desarrollo Capitalista», de *Lucro, Acumulación y Crisis* (1986).

5 Examinaré el concepto de administración pública gerencial más adelante, en la sección sobre gobernanza y reforma administrativa. Para profundizar en el tema ver Bresser Pereira (1996c).

6 A ese respecto ver Melo e Costa (1995). Los autores analizan la difusión de las políticas neoliberales y más ampliamente el mecanismo de *policy bandwagoning*, que consiste en la emulación, por los gobiernos, de políticas públicas exitosas en otros países o regiones.

7 Sobre el carácter reaccionario del pensamiento neoliberal ver Hirschman (1991).

8 Una presentación sistemática de esa perspectiva se encuentra en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993). En términos prácticos, el giro en dirección a políticas económicas encaminadas al ajuste fiscal y a la reforma del Estado en gobiernos socialdemócratas, como sucedió en Francia (1981), España (1983), Brasil (1995), son manifestaciones de esa nueva posición de la centro-izquierda moderna social-liberal.

9 Finalmente, el WDR recibió el título *The State in a Changing World*, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado. En su introducción el documento afirma: «Desarrollo sostenible económico y social- exige un Estado efectivo... Cuando las personas decían hace cincuenta años, que el Estado era central para el desarrollo económico, pensaban en el desarrollo garanti-

zado por el Estado. Hoy nuevamente estamos verificando que el Estado es central para el desarrollo económico y social, pero principalmente como un socio, un agente catalizador y facilitador».

10 Bob Jessop (1994: 103) afirma que el *welfare state* keynesiano será sustituido en el siglo veintiuno por el *workfare state* shumpeteriano, que promoverá la innovación en economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de la flexibilización de los mercados y de las exigencias de competencia internacional. Existe una clara relación entre el concepto de Estado Social-Liberal y el *workfare state* shumpeteriano.

11 Para el análisis de la reforma del Estado bajo esta óptica ver Przeworski (1996) y Mello (1996).

12 Midiendo el tamaño del Estado por sus gastos el Banco Mundial (1997: 1.6) verificó que «en tres décadas y media, entre 1960 y 1995, el Estado duplicó su tamaño».

13 Los Estados europeos, que desarrollaron un sistema de bienestar sofisticado garantizando un nivel mínimo de vida a todo sus ciudadanos, se encuentran próximos del límite superior, mientras que los países de desarrollo intermedio y los Estados Unidos, donde las desigualdades son profundas y ciertos derechos mínimos no están asegurados, se agrupan en torno al límite inferior. Según escribió Adam Przeworski (1995), para que un país sea «civilizado», o sea, que tenga menos del 10 por ciento de su población bajo la línea de pobreza es necesario que su carga tributaria esté alrededor del 45% del PBI. Según ese criterio los Estados Unidos no son civilizados, ya que cerca del 18% de su población es pobre.

14 Sobre el argumento económico, con respecto al cual la literatura es inmensa, ver especialmente a Stiglitz (1989, 1993, 1994) y Przeworski (1990, 1995a, 1996a).

15 En Brasil, las inversiones del Estado en siderúrgica y en petroquímica se incluyen en el primer caso; las de las comunicaciones en el segundo; y las del petróleo y energía eléctrica en los dos casos. A ese respecto ver: Bresser Pereira (1977: Cap. 10, «El Estado Productor») y Alves dos Santos (1996).

16 «Son o deben ser» porque una entidad formalmente pública y sin fines de lucro puede en verdad tenerlos. En ese caso se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de ese tipo.

17 Esas instituciones mal llamadas ONGs - organizaciones no-gubernamentales - por cuanto que los científicos políticos en Estados Unidos, generalmente confunden gobierno con Estado. Es más correcto hablar de organizaciones públicas no-estatales - OPNEs.

18 El presupuesto participativo fue introducido por el alcalde Olivio Dutra (1989-1992) Y continuado por el alcalde Tarso Gemo (1993-1996), ambos del Partido de los Trabajadores - PT.

19 Originalmente examiné ese asunto en un trabajo sobre la transición para el capitalismo de las sociedades ex-comunistas. Propuse que los grandes servicios públicos monopolistas por lo menos inicialmente, no fuesen privatizados sino transformados en organizaciones públicas no-estatales (Bresser Pereira, 1992).

20 Las organizaciones corporativas defienden los intereses de sus asociados, ya sea en el plano político (sindicatos) o en la organización de su consumo (clubes).

21 En general, es posible distinguir con claridad una organización pública no-estatal de una organización corporativa. También es fácil diferenciarlas de una organización privada, aunque en los países en que el Estado no está debidamente organizado es posible encontrar muchas organizaciones que, para beneficiarse de exoneraciones fiscales, se presentan como públicas no-estatales aunque de hecho sean privadas.

22 En España cerca de la cuarta parte de los alumnos estudian en escuelas comunitarias gratuitas, que reciben del Estado el equivalente a lo que el Estado gasta para el mantenimiento de las escuelas estatales. Recientemente, en Estados Unidos está habiendo un gran desarrollo de las «charter schools», que obedecen al mismo principio de financiamiento.

23 Aquí estamos usando «administración pública», acompañada de «alta» o de «media», y «burocracia estatal» como sinónimos.

24 Entidades públicas no-estatales que, en Brasil, cuando son "publicizadas" las llamamos «organizaciones sociales».

25 Obsérvese que también podemos medir el Estado incluyendo sus empresas estatales. Sin embargo, en este caso incurrimos en una serie de

dificultades, porque las empresas no son financiadas por impuestos y sí por sus ventas y es impensable sumar impuestos a ventas. De cualquier forma este tema perdió importancia a medida que los procesos de privatización fueron generalizándose.

26 Según *The Economist* (1996: 19), relatando una investigación realizada por Thomas Hopkins del Rochester Institute of Technology, para las empresas el costo de cumplir las leyes de regulación correspondía en 1995 a 668.000 millones de dólares, mientras que el gasto total del gobierno federal, en ese mismo año, fue de 1,5 trillones de dólares.

27 A ese respecto, ver Armstrong, Cowan y Vickers (1994), Cláudio Frischtak, org. (1995).

28 En este trabajo no estoy discutiendo la importancia relativa de esos tres mecanismos institucionales de control. Está claro que la perspectiva de los economistas neoclásicos, que atribuye al mercado un papel absolutamente predominante, es minimizante. La perspectiva crítica de los economistas partidarios de la doctrina del evolucionismo, expresada muy bien por Delorme (1995), es más instigadora. Enfatiza el papel de las instituciones y organizaciones y el carácter dinámico y marcado por la diversidad de los mecanismos de control y del contexto sobre el cual ellos operan.

29 Gobernanza es un término relativamente nuevo, que el Banco Mundial ha estado utilizando. Para consultar un libro más amplio sobre el tema, ver Frischtak y Atiyas, orgs. (1996).

30 Sobre la naturaleza de la crisis actual, esencialmente como crisis fiscal del Estado - fenómeno que percibí con toda claridad al asumir el Ministerio de Hacienda del Brasil en 1987, ver Bresser Pereira (1987, 1991, 1993, I 996a).

31 En enero de 1995, asumí el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Además de preparar el *Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado* (Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, 1995), publiqué algunos artículos sobre el tema (Bresser Pereira, 1995, I 996b Y I 996c).

32 En la reforma en curso, la administración pública burocrática está siendo sustituida por la administración pública gerencial. Sin embargo, ello no significa disminuir el papel de la burocracia estatal, que desempeña un papel cada vez más estratégico en la administración del

Estado.

33 Existe una amplia literatura sobre la administración pública gerencial. Ver, entre otros, Barzelay (1992), Osborne y Gaebler (1992), Fairbrother (1994), Ranson y Stewart (1994), Nunberg (1995), Gore (1995), Abrucio (1996), Ferlie et al (1996).

34 Conforme observaron Melo y Costa (1995), "la gobernanza está asociada *inter alia* a la capacidad de aislamiento de las élites burocráticas profesionalizadas *vis-à-vis* el sistema político partidario y de élites gubernamentales *vis-à-vis* grupos de intereses particulares".

35 Según Evans (1995: 248): "Autonomía (de la burocracia estatal) es fundamental para la definición del Estado volcado hacia el desarrollo (*developmental state*), pero no es suficiente. La capacidad del Estado de realizar transformaciones depende también de las relaciones Estado-sociedad. Estados autónomos, completamente aislados de la sociedad, pueden fácilmente ser Estados predadores. El Estado orientado hacia el desarrollo, necesita estar inmerso en una densa red de relaciones sociales que lo conecte con sus aliados en la sociedad a partir de objetivos de transformación. Autonomía inmersa, no solamente autonomía, provee su eficacia al Estado orientado hacia el desarrollo". Esta posición se aproxima a la que estoy presentando, aunque el Estado Social Liberal que estoy presuponiendo sea menos intervencionista en el área económica que el Estado "*developmental*" de Evans.

36 Ver al respecto Eli Diniz (1995, 1997), para una crítica de los análisis tradicionales de gobernabilidad basados en el desequilibrio entre oferta y demanda de servicios públicos. Sobre la crisis de gobernabilidad en América Latina ver Ducatzenzeiler y Oxhorn (1992).

37 Este tema fue extensamente analizado en Bresser Pereira y Nakano (1997).

38 Esta moda comenzó con la transición democrática de España, aún en los años 70, pasó. después por la de los demás países del sudeste de Europa, se transfirió a América Latina en los años 80, y continuó con la democratización de los ex países comunistas a fines de esa década. En los años 90, estamos teniendo las transiciones democráticas del Este y del Sudeste de Asia, y formas tentativas de democracia en África. La literatura sobre el tema es inmensa. Ver sobre las transiciones democráticas en general Linz (1982), O'Donnell y Schmitter (1986), O'Donnell, Schmitter y Witehead, orgs. (1986a), Palma (1990),

Przeworski. (1991), e Huntington (1991); sobre la transición en Brasil, Bresser Pereira (1978, 1985), Martins (1983), Stepan, org. (1989), Lamounier (1989), Cardoso (1986); sobre las transiciones en el Este Europeo, Przeworski (1993); y para un análisis de las transiciones en curso en Asia, Haggard y Kaufman (1995), que en ese trabajo también presentan su visión general del proceso de transición a partir de una perspectiva de economía política.

39 Przeworski identifica el "modelo de Chicago" como aquel en que los políticos buscan solamente ser reelectos, mientras que en el "modelo de Virginia", los políticos buscan lucros. En Chicago, el aporte original para ese tipo de modelo es de Stigler (1975), aunque anteriormente Olson (1965) ya había formalizado el punto de vista al buscar demostrar la inviabilidad de la acción colectiva para los grandes grupos.

40 Bobbio, sin embargo, señala que el principio democrático del rechazo al mandato imperativo ha sido siempre violado en las democracias contemporáneas, en las cuales tiende a predominar el principio corporativo de que a los políticos correspondería representar intereses particulares. En ese modelo, la intermediación en vez de ser realizada por los políticos, sería realizada por la burocracia estatal.

41 Przeworski (1995:8) tiene claro este hecho cuando rechaza el mandato imperativo y también cuando observa que los ciudadanos pueden no saber cuál es el interés público. Las instituciones deben premiar a los gobiernos y a los ciudadanos que actúen en el interés público y castigar a los que no lo hacen: "Los agentes privados necesitan beneficiarse por comportarse de acuerdo con el interés público y necesitan sufrir cuando no actúan así y lo mismo debe ocurrir con los gobiernos".

42 Para un fascinante conjunto de pequeñas biografías de políticos americanos que tuvieron ese coraje, leer el libro de John F. Kennedy, *Profiles in Courage* (1956).

43 Ver a ese respecto Przeworski y Limongi (1993, 1997). Estos autores cuestionan la "teoría de la modernización", que relaciona en forma lineal desarrollo y democracia, y afirman que el surgimiento de regímenes democráticos no es el simple resultado del desarrollo, sino que está relacionada con la acción de actores políticos persiguiendo sus objetivos. No obstante, basados en amplia evidencia empírica, admiten, evitando una total indeterminación, que "una vez establecida (la democracia), las restricciones económicas desempeñan un papel: las chances de supervivencia de las democracias son mayores cuando el país es más rico" (1997: 177).

Capítulo III

CRECIMIENTO, EMPLEO Y DISTRIBUCION EN EL NUEVO ESCENARIO ESTRUCTURAL

Hugo Fernández Faingold
Senador de la República Oriental del Uruguay

El proceso latinoamericano de reformas económicas en los países de la región, marcado por una creciente globalización, una fuerte tendencia privatizadora y una orientación claramente desreguladora se encuentra sometido a varios tipos de tensiones internas y externas. Entre las primeras, se destacan especialmente las que se derivan (i) del armado y la gestión de las políticas; (ii) de la capacidad del Estado para conducir el proceso, al tiempo que debe reformarse a sí mismo, y (iii) del desempeño de las economías reformadas en materia de **empleo, reducción de la pobreza, equidad e integración social**.

Las tensiones de los dos primeros tipos tienen carácter instrumental, y el conocimiento sobre «buenas y malas prácticas» se encuentra razonablemente sistematizado. El último conjunto, en cambio, hace a la sustancia misma del sistema social, a los objetivos del proceso de reformas y a su viabilidad en el largo plazo. Al mismo tiempo, mantiene abierta la discusión sobre las prácticas -buenas y malas-, como consecuencia de un desempeño que, hasta ahora y para el conjunto de la región, ha resultado pobre.

El tiempo transcurrido desde el comienzo de las reformas es relativamente breve. Sin embargo, mucha de la evidencia que se viene acumulando con respecto a la evolución del empleo, la pobreza y la equidad durante y después de la vigencia de políticas de estabilización y ajuste, pone en tela de juicio la viabilidad de algunos de los objetivos y supuestos dibujados al comienzo del proceso. Asimismo, permite despuntar algunas hipótesis sobre la estructura social y el sistema de convivencia resultantes, de no mediar algunos cambios de rumbo.

Entiéndase bien: se da por laudada la discusión sobre los costos sociales que hubiese tenido la decisión de no reformar. No está en cuestión si se debía o no ingresar al proceso de reformas. A nuestro juicio, sí se mantiene abierto el debate sobre la posibilidad real de sostener las reformas en el mediano y largo plazo en la medida que no mejore el desempeño de las economías en la generación de empleo de buena calidad, la reducción de la pobreza a un ritmo razonable y el incremento de la equidad en la distribución de los ingresos y las oportunidades en la sociedad.

Es claro, además, que en caso de sostenerse algunas de las tendencias negativas, que referiremos más abajo, se producirá una alteración fundamental en los patrones de integración social. Los nue-

vos patrones, signados por una fuerte desigualdad y una clara demarcación en las líneas de segregación por ingresos, con una probabilidad alta de que habrán de transmitirse entre generaciones, modifica sustancialmente la dinámica de la movilidad social-de la posibilidad que tienen los individuos y las familias de mejorar su situación- y contradice la evolución universal de las aspiraciones humanas. Puede alterar, en suma, el sistema de valores de sustento de la convivencia democrática.

El presente documento recoge buena parte de la información y los razonamientos del trabajo **Jobs and Solidarity: Main Challenges for the Post-Adjustment in Latin America**, presentado por Víctor Tokman en la Conferencia **Development Thinking and Practice** celebrada en Washington, D.C. en Setiembre pasado. En él se intenta recorrer en forma somera la evidencia que se viene acumulando sobre los efectos de las reformas en las cuestiones referidas. Se examina también, rápidamente, el elenco de políticas renovadas, aceptadas como buena práctica para mejorar ese desempeño, y el de algunas propuestas que -en el banco de pruebas- aún no han concitado consenso. Se sugiere, además, reenfocar desde la perspectiva planteada algunas opciones de política que no han formado parte, hasta ahora, del arsenal consagrado y utilizado por los gobiernos.

La necesidad de explorar estas últimas se plantea a partir de una proyección verosímil de las tendencias que están presentes hoy en la evolución de estos temas; de sus efectos sobre los procesos de integración social y de su impacto sobre la modernización política y la gobernabilidad democrática de los países. Reconocen, además, la universalización de los problemas -30 millones de desempleados en los países de la OECD; 10 millones de personas que han desistido de buscar trabajo activamente-¹ y una creciente convergencia «ideológica» en la forma de conceptualizarlos y encarar su solución.

Lo anterior supone, por cierto, **no aceptar** que los resultados negativos de los procesos de reforma en estas áreas puedan constituir un nuevo paradigma inalterable. Parte de la base, más bien, de que existe un espacio de rediseño de políticas actualmente aceptadas y el desarrollo de otras, complementarias, trazadas -como las anteriores- a partir del nuevo escenario estructural.

Finalmente, estas reflexiones -esbozadas apenas en sus líneas principales- no tienen otro propósito que el de estimular el debate, aún inci-

piente, sobre «nuevos caminos» para América Latina, centrado en lo que venimos aprendiendo de los recorridos actuales de nuestra región y otras regiones.

1. Objetivos, supuestos y realidades

En contraste con los objetivos y supuestos iniciales de los procesos de reforma, según señala Tokman, los resultados del desempeño económico de la región entre 1980 y 1995 muestran cuatro datos centrales: **(i) insuficiente creación de puestos de trabajo; (ii) menor calidad en los empleos creados; (iii) salarios decrecientes y (iv) crecimiento de la pobreza.**

En la medida que la información sobre estas cuestiones es suficientemente conocida, nos limitaremos únicamente a resaltar, en los datos presentados por Tokman, algunas de las tendencias que se van dibujando en la región.

1.1 El empleo

En contraste con la homogeneidad en el comportamiento del empleo durante la fase intensa de estabilización y ajuste, con fuertes incrementos del desempleo abierto, son desiguales los resultados entre países en los períodos posteriores, tanto en el de recuperación del crecimiento económico, como en el denominado «post-ajuste».

A diferencia de lo sucedido en algunos países desarrollados, en la región no se ha registrado crecimiento económico **sin** aumento del empleo. En general, sin embargo, es claro que la disminución del desempleo en estos últimos tramos obedece fundamentalmente al crecimiento de los puestos de trabajo de menor calidad. En efecto, algo más de 8 de cada 10 nuevos empleos creados en los últimos quince años surgen en el sector informal -incluyendo las microempresas- y la informalidad en el empleo no agrícola se expande de cerca de un 40% en 1980 a más del 50% en los últimos años.²

Entre 1990 Y 1995 la elasticidad del empleo total se sitúa en el 0.83 para toda la región. Sin embargo, el crecimiento del empleo en empresas privadas grandes es bastante menor, con una elasticidad del 0.43, y se mantiene, en este período, la referida relación entre creación de puestos formales e informales.

*A diferencia de lo sucedido en algunos países desarrollados, en la región no se ha registrado crecimiento económico **sin** aumento del empleo. En general, sin embargo, es claro que la disminución del desempleo en estos últimos tramos obedece fundamentalmente al crecimiento de los puestos de trabajo de menor calidad. En efecto, algo más de 8 de cada 10 nuevos empleos creados en los últimos quince años surgen en el sector informal -incluyendo las microempresas- y la informalidad en el empleo no agrícola se expande de cerca de un 40% en 1980 a más del 50% en los últimos años.²*

En la experiencia regional es un dato, igualmente, que el crecimiento económico es condición indispensable para la reducción del desempleo, pero el desigual desempeño de la evolución del empleo entre países muestra una correlación fuerte entre el ritmo con que se produce ese crecimiento, y la estabilidad del proceso.

La antigüedad de los procesos de reforma no resulta un dato indiferente. Utilizando el mismo criterio, para el mismo período la elasticidad del empleo varía entre 0.7 y 1.0 para los primeros «reformadores» (Chile, Colombia y Costa Rica) y 0.2 y 0.4 para «reformadores tardíos» (Argentina, Brasil y Perú).

En la experiencia regional es un dato, igualmente, que el crecimiento económico es condición indispensable para la reducción del desempleo, pero el desigual desempeño de la evolución del empleo entre países muestra una correlación fuerte entre el ritmo con que se produce ese crecimiento, y la estabilidad del proceso. La expansión del producto durante la fase de recuperación, que permitió reducir los niveles de desempleo -con la excepción de Argentina y México- no alcanzó sin embargo para lograr la disminución del tamaño del sector informal, que continuó creciendo en todos los países, al tiempo que se redujo la participación del Estado en el mercado de trabajo (de 16.6% en 1985 a 13.6% en 1995).³

En el período de post-ajuste se registra un descenso en los niveles de desempleo en los países que alcanzaron a recuperar los niveles de producto per cápita previos a la crisis -Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay- con la excepción de este último que introdujo nuevas medidas de ajuste en 1995. Pero únicamente Chile -con el período más largo de crecimiento alto y sostenido- logró mantener constante la participación del empleo informal no agrícola en el empleo total, que continuó expandiéndose en los demás países. En éstos, es fuerte la participación de los puestos de trabajo de menor calidad en el total del empleo creado.⁴

1.2 Los salarios

Más que una consecuencia de los aumentos de productividad o de políticas laborales específicas, los resultados en materia de salarios guardan una correlación estrecha con el éxito de las políticas de combate a la inflación. Mientras que entre 1980 y 1990 el salario real del sector manufacturero y el salario mínimo en la región (también en términos reales) disminuyen el 13% y el 31 %, respectivamente, (cifras que descienden al 8% y el 27% en 1995) el desempeño entre países en los períodos de recuperación y de post-ajuste se asocia al éxito de los programas de estabilización, y varía con ellos.

Aún, en aquellos países cuyas reformas incluyen una sobrevaloración

de la moneda, las situaciones de escasa variación de los salarios en términos reales con respecto al comienzo del período encubren un deterioro -a veces fuerte- en su capacidad de compra, sin alterar sustancialmente las condiciones de competitividad con terceros países con salarios más elevados.

Como un fenómeno más general, en la medida que muchos de los empleos que se crean responden más a estrategias familiares de captación de ingresos para la supervivencia del núcleo que a estrategias productivas de mediano y largo plazo, la cuestión de la productividad pasa, en estos casos, a un segundo plano. En consecuencia, quienes «inventan» la actividad, y el puesto de trabajo, están dispuestos a aceptar remuneraciones muy variadas, y muy bajas, ante la falta de opciones mejores en puestos en relación de dependencia dentro y fuera del sector moderno.

1.3 La pobreza

Luego de un período prolongado de disminución de la pobreza en la región antes de la crisis, el desempeño durante los ochenta revierte fuertemente la tendencia y la población pobre se incrementa frente a la población total tanto en términos porcentuales como en números absolutos.

Los hogares por debajo de la línea de pobreza aumentan de 35 a 39% y muestran, en conjunto, dos características. La primera, una creciente «urbanización», en la medida que se mantiene estable fuera de las ciudades y crece en éstas. El 63% de los hogares pobres son urbanos (un 88% de los 60 millones de nuevos pobres). 5

En segundo lugar, la expansión más fuerte de la pobreza -un 80%- **se produce en hogares no indigentes**, y resulta de la convergencia de un conjunto de factores que afectaron especialmente a los sectores medios y en transición. En materia de trabajo, resulta del efecto combinado del aumento del desempleo, la reducción del papel del Estado como empleador y la disminución de la calidad de los puestos de trabajo a los que acceden las familias de ingresos menores, con niveles educativos y de preparación más bajos, y menores destrezas. Por otra parte, refleja la disminución registrada en los servicios y transferencias, producto de la contracción del gasto público. En particular, de una disponibilidad menor y un deterioro en la calidad de servicios gratuitos de educación y salud, dificultades serias en materia de vivienda y una crisis importante en los sistemas previsionales de varios países.

Luego de un período prolongado de disminución de la pobreza en la región antes de la crisis, el desempeño durante los ochenta revierte fuertemente la tendencia y la población pobre se incrementa frente a la población total tanto en términos porcentuales como en números absolutos.

*Mientras que son incuestionables los efectos negativos de **corto plazo** que se registran en la fase intensa de la estabilización y el ajuste sobre la pobreza, resulta quizás demasiado temprano para extraer conclusiones definitivas sobre el **largo plazo** a partir de los tramos posteriores, de recuperación del crecimiento y del post-ajuste.*

En conjunto, todos estos elementos venían operando como apoyo fuerte a las estrategias familiares de movilidad, y su crisis las afecta rápidamente, especialmente entre aquellas familias sin infraestructura doméstica básica y con equipamiento escaso entre migrantes recientes.

Mientras que son incuestionables los efectos negativos de **corto plazo** que se registran en la fase intensa de la estabilización y el ajuste sobre la pobreza, resulta quizás demasiado temprano para extraer conclusiones definitivas sobre el **largo plazo** a partir de los tramos posteriores, de recuperación del crecimiento y del post-ajuste.

En la versión Chilena del proceso, un nivel alto de crecimiento del producto, sostenido durante un período prolongado, acompañado de un crecimiento del empleo en el que no aumenta el porcentaje de empleo informal y de un fuerte incremento de las inversiones públicas y el gasto en los servicios sociales consiguen, en conjunto, una reducción dramática en los niveles de pobreza registrados durante la fase más intensa del ajuste de la economía.

En el Uruguay se advierten resultados similares, producto fundamentalmente de varios factores «históricos», entre los que se destacan casi un siglo de inversiones y gasto social elevados -especialmente en educación, tasas bajas de crecimiento de la población durante un período prolongado, fuerte urbanización y una expansión temprana de los sectores medios; una muy desarrollada infraestructura doméstica, un razonable equipamiento de las familias (68% de familias propietarias de su vivienda), transferencias altísimas a través del sistema previsional y un deterioro menor en el período previo a la crisis. Todo ello permitió una recuperación relativamente rápida de las familias que vieron reducidos sus ingresos, y que se habían deslizado por debajo de la línea de la pobreza sin perder la infraestructura doméstica una vez que se retoma el crecimiento y se expande el empleo, aún el empleo de menor calidad.

Un examen de la situación de los demás países confirma la vinculación del crecimiento y del empleo con la pobreza, aunque parece crucial el papel que pasan a jugar la **calidad** de los nuevos empleos, los niveles de productividad, y los ingresos por trabajo de los núcleos familiares. Un acceso generalizado a empleos con ingresos menores dificulta los procesos de movilidad social de las familias, con lo cual es diferente el impacto del crecimiento sobre el nivel de vida de los sectores pobres, que pueden mejorar su situación, y aún «traspasar» la línea de pobreza en sentido ascendente, y el de los sectores medios, entre quienes se di-

ficulta la movilidad y a quienes se puede acercar, en sentido descendente, a esa misma línea de pobreza por ingresos.

Por otro lado, finalmente, tampoco está claro el final del proceso, en particular en cuanto refiere a los efectos de la segmentación del mercado de servicios sociales. Es cierto que la focalización del gasto en los sectores más pobres aumenta su eficiencia y su equidad. Pero lo es también que tiende a desplazar a los sectores medios desde el consumo de servicios gratuitos provistos por el Estado hacia el consumo de servicios pagos a cargo del sector privado. Al mismo tiempo, las presiones sobre los ingresos familiares de los sectores medios, producto de una menor calidad de los empleos disponibles, comprime las oportunidades y puede cerrar la posibilidad de mantener su status, en el presente o entre generaciones.

1.4 La equidad

El desempeño de la región en materia de distribución de los ingresos y las oportunidades resulta -con la excepción de Uruguay, que mantiene y mejora la distribución- más homogéneo, aunque en sentido negativo.

En general, aún los países que registran una recuperación en los niveles de crecimiento económico, una expansión del empleo y la disminución de la pobreza (aún una reducción en el ritmo de su crecimiento) incluido Chile, mantienen los mismos patrones en la distribución del ingreso entre los distintos sectores de la sociedad, según revelan recientes estudios de la CEPAL.

Existe alguna evidencia que sugiere una fuerte correlación entre la distribución de los ingresos y la distribución de las oportunidades. En efecto, como surge de información disponible para varios países, la segmentación en el tipo de empleo discrimina fuertemente las oportunidades por nivel educativo. En aquellos países en los que las oportunidades educativas se distribuyen históricamente por niveles de ingreso, así se distribuyen también los empleos y los ingresos por trabajo. En la medida que en este perrada la expansión del empleo se ha producido en puestos de menor calidad y en el sector informal -al tiempo que se contrajo la creación de empleo en los sectores modernos, de mayor productividad- se estratifica en igual forma el acceso al trabajo, alineando el nivel de ingreso de las familias, el consumo de más y mejor educación y el acceso a los mejores empleos, con mayor productividad y salarios más altos.

Es cierto que la focalización del gasto en los sectores más pobres aumenta su eficiencia y su equidad. Pero lo es también que tiende a desplazar a los sectores medios desde el consumo de servicios gratuitos provistos por el Estado hacia el consumo de servicios pagos a cargo del sector privado. Al mismo tiempo, las presiones sobre los ingresos familiares de los sectores medios, producto de una menor calidad de los empleos disponibles, comprime las oportunidades y puede cerrar la posibilidad de mantener su status, en el presente o entre generaciones.

El desempeño de la región en materia de distribución de los ingresos y las oportunidades resulta con la excepción de Uruguay, que mantiene y mejora la distribución- más homogéneo, aunque en sentido negativo.

En aquellos países en los que las oportunidades educativas se distribuyen históricamente por niveles de ingreso, así se distribuyen también los empleos y los ingresos por trabajo.

En la otra punta de la escala, con menor educación, las familias más pobres acceden a los puestos de menor calidad, con productividad más baja y menores ingresos. Al tiempo que deben competir con los sectores medios que vienen perdiendo acceso a la educación de mayor calidad y que deben enfrentar una contracción en la oferta de trabajo de calidad, al menos en los primeros tramos de la recuperación del crecimiento y del post-ajuste.

Chile, que ha logrado una mejor calidad en la expansión del empleo en general, mantiene sin embargo prácticamente incambiada la distribución del ingreso, por cuanto la distribución de las oportunidades educativas -sobre las que está trabajando en su reforma- no se han alterado aún sustancialmente y el nivel de ingreso de las familias continúa determinando el tipo de trabajo al que pueden acceder sus miembros. Los puestos de trabajo informales y de menor calidad se concentran en los dos quintiles de menores ingresos. El fuerte gasto social de carácter compensatorio, que apunta a modificar esta situación en el futuro, ha tenido un fuerte impacto en la disminución de la pobreza, aunque no logró, hasta el presente, alterar la distribución de los ingresos y de las oportunidades.⁶

El fuerte gasto social de carácter compensatorio, que apunta a modificar esta situación en el futuro, ha tenido un fuerte impacto en la disminución de la pobreza, aunque no logró, hasta el presente, alterar la distribución de los ingresos y de las oportunidades.

La excepción uruguaya aparece asociada a una mejor distribución del ingreso y de las oportunidades durante un período histórico relativamente prolongado, y a un crecimiento reciente de los niveles de inversión social que tiende a reforzar este proceso en el futuro. Queda pendiente, en este caso, medir los efectos que pueda tener en los próximos años la segmentación de los mercados de servicios -en especial de oportunidades educativas nuevas- comenzada en los setenta y prolongada durante los ochenta. La dilucidación definitiva de esta cuestión parece depender de varios factores: el éxito de las inversiones emprendidas para mejorar la calidad de los servicios gratuitos a cargo del Estado; el mantenimiento del actual **equilibrio** entre las estrategias de universalidad y focalización; la capacidad de los sectores medios para mantener el consumo de servicios de calidad (públicos o privados), y el mantenimiento del peso de estos mismos sectores medios en el conjunto de la sociedad, entre otros.

Falta explorar en profundidad el efecto potencial que tendrán en el futuro los cambios que se vienen produciendo en estas sociedades. El caso chileno, en particular, induce a comparar los efectos distributivos de sus reformas con la evolución experimentada por países como Estados Unidos (desde fines de los años 60), el Reino Unido (entre 1979 y 1989), Y Suecia (1988-1991), que revierten la tendencia previa hacia una mejor distribución de los ingresos y experimentan una mayor

concentración en los quintiles superiores, con un crecimiento importante en los diferenciales de ingreso.

1.5 Pobreza, equidad y empleo

Lo que si resulta claro es que la evolución de la pobreza y la equidad se vinculan entre sí, y que en un escenario de ajuste y recuperación éstas dependen a su vez, de la evolución del empleo.

La primera razón es de aritmética simple: para que la pobreza disminuya, los ingresos de los pobres deben crecer más rápidamente que el conjunto de los ingresos de la sociedad. A ello contribuye, sin duda, la estrategia de focalización del gasto público. Pero a la vez, en la medida que se mantengan los diferenciales de ingreso, que éstos dependan más que nada de la calidad de los empleos a los que se accede, y que dicho acceso esté condicionado por la distribución de oportunidades, sobre todo en el área educativa, las mejoras que puedan obtenerse vendrán principalmente como consecuencia de una redistribución desde los sectores medios hacia los sectores más pobres.

Es obvio que el proceso no es lineal. Pero también es cierto que todos los países, menos Uruguay, por el tipo de razones expuestas, registran tendencias similares.

Quedan por dilucidar, ciertamente, algunas cuestiones sobre la orientación del crecimiento futuro en la región dentro del escenario actual. Estas tienen que ver con la evolución de la calidad del empleo que se genere en los próximos años, con el grado de calidad que se alcance en los servicios en los que se focaliza la inversión social y con el éxito que se pueda lograr en la ampliación del espectro de los esfuerzos distributivos, en materia de ingresos, en particular, y de las oportunidades en general.

1.6 La integración social

Más allá de la diversidad de situaciones que muestra la región en materia de integración social, es evidente que el grado de éxito de los países para avanzar en esa dirección en el futuro puede verse comprometido con los resultados, por cierto aún no concluyentes, ni definitivos, del proceso de reformas que hoy tenemos a la vista.

Lo que si resulta claro es que la evolución de la pobreza y la equidad se vinculan entre sí, y que en un escenario de ajuste y recuperación éstas dependen a su vez, de la evolución del empleo.

Más allá de la diversidad de situaciones que muestra la región en materia de integración social, es evidente que el grado de éxito de los países para avanzar en esa dirección en el futuro puede verse comprometido con los resultados, por cierto aún no concluyentes, ni definitivos, del proceso de reformas que hoy tenemos a la vista.

De no modificarse las actuales tendencias, no sólo se trata de que los diferentes sectores de la sociedad vivirán cada vez de manera más desigual, sino que -además- se verán obturados los canales de que disponen las sociedades para que las familias progresen a partir del esfuerzo propio. Más allá de las complicaciones propias, en uno de los extremos esta situación conlleva el riesgo de que a una situación de pobreza por ingresos, sostenida en el tiempo, suceda otra, de estabilización de la exclusión social y la marginalidad.

En los razonamientos de O'Donnell, y otros, incluso en la mejor hipótesis, la proyección de las actuales tendencias apunta a sociedades segmentadas, donde el progreso se produce a velocidades diferentes, en las que pueden profundizarse los diferenciales en la distribución del ingreso y las oportunidades aunque sin alterar el orden en la estratificación de los segmentos.⁷

A este fenómeno objetivo debe agregarse la tendencia creciente a una separación física de los segmentos -la "ghettización" de los más pobres, pero también de los más ricos- a una diferenciación cada vez mayor en la calidad de vida y los consumos -contrastada en forma dramática por la universalización de las aspiraciones y expectativas- y a una separación más rígida del acceso a las oportunidades, especialmente las que tienen que ver con la movilidad social.

De no modificarse las actuales tendencias, no sólo se trata de que los diferentes sectores de la sociedad vivirán cada vez de manera más desigual, sino que -además- se verán obturados los canales de que disponen las sociedades para que las familias progresen a partir del esfuerzo propio. Más allá de las complicaciones propias, en uno de los extremos esta situación conlleva el riesgo de que a una situación de pobreza por ingresos, sostenida en el tiempo, suceda otra, de estabilización de la exclusión social y la marginalidad.

En sociedades que han alcanzado grados relativamente altos de integración, como la uruguaya, el mantenimiento de algunos fenómenos de exclusión durante períodos prolongados, claramente pueden significar retrocesos importantes. Por lo pronto, la reproducción social uruguaya se da -hoy- fundamentalmente en el seno de los sectores de marginalidad estabilizada que, aunque relativamente pequeños, mantienen situaciones conocidas en materia de desintegración familiar y del sistema de valores que sustenta las prácticas de convivencia en el país. Se incrementa la incidencia de situaciones de violencia y de relación cotidiana con el fenómeno de la droga. Consumen pocos servicios educativos y no se integran a los canales y oportunidades de movilidad. Transmiten la situación -y el status- entre generaciones (un niño infractor de diez años, tiene probablemente un padre infractor de 30 y un abuelo infractor de 50).

Estos grupos de marginalidad estable muestran, pues, un efecto desintegrador a dos puntas: por un lado la transmisión entre generaciones, y por otro la convivencia física con familias «integradas», no «excluidas», pero con status de pobreza reciente, o niveles bajos de in-

greso familiar con el riesgo de producir el cambio cualitativo de la pobreza a la marginalidad entre los más pobres.

En suma, en el sistema de valores que da sustento al proyecto democrático el progreso social tiene un sentido, una dirección. Y ésta es la de la integración social a partir del crecimiento de las oportunidades y de un acceso igualitario, relativamente abierto, sin exclusiones genéricas o infranqueables. La falta de horizontes para el mejoramiento personal y familiar no es sólo una fotografía de una sociedad en un momento determinado, sino también -sobre todo- un juicio sobre las potencialidades para el desarrollo humano en esa sociedad.

De allí la razonable alarma que surge del perfilamiento incipiente de algunas tendencias, todavía no constatadas, y menos aún consolidadas. Y la necesidad de examinar, en su fundamento y en sus efectos, el arsenal consagrado de políticas en el proceso de reformas, como primer paso en la determinación de nuevos caminos para el desarrollo de los países de la región.

2. Las políticas disponibles para la generación de empleo

A partir del escenario de globalización, privatizaciones y desregulación, V. Tokman resume los contenidos principales de nuestro arsenal contemporáneo de políticas renovadas en cinco grandes áreas de consenso: **(i) políticas para fortalecer el crecimiento económico; (ii) políticas específicas, que introducen nuevas dimensiones, adicionales a la macroeconómica, para la gestión del proceso de reforma; (iii) inversión en la gente; (iv) políticas dirigidas a aumentar la capacidad del crecimiento para generar empleo, y (v) la focalización de grupos especialmente vulnerables.**

2.1 Crecimiento.

En materia de crecimiento, se constata la vinculación entre empleo y crecimiento económico, señalando la disminución del papel del Estado como empleador, el papel central del comercio y las finanzas internacionales y la mayor responsabilidad del sector privado en las inversiones.

A partir de estas constataciones se sugieren tres efectos importantes

Estos grupos de marginalidad estable muestran, pues, un efecto desintegrador a dos puntas: por un lado la transmisión entre generaciones, y por otro la convivencia física con familias «integradas», no «excluidas», pero con status de pobreza reciente, o niveles bajos de ingreso familiar con el riesgo de producir el cambio cualitativo de la pobreza a la marginalidad entre los más pobres.

para la articulación de políticas económicas y sociales:

- **El conjunto de requisitos que plantea el protagonismo de la inversión privada para la creación de empleo.** Estos incluyen una política macroeconómica equilibrada y predecible; un adecuado conjunto de incentivos que no introduzcan distorsiones ni inconvenientes; niveles razonables de rentabilidad para las inversiones y estabilidad, no sólo en materia inflacionaria, sino principalmente en cuanto a la continuidad de las reglas de juego para la actividad económica en general, y las inversiones en particular.

- **El diseño de políticas laborales adecuadas.** En especial los procesos de reforma de la seguridad social que han permitido dar mayores garantías de estabilidad a los sistemas, al tiempo que constituyen un fuerte impulso al ahorro y la inversión, y el surgimiento de acuerdos tripartitos orientados a comprometer al gobierno y a los interlocutores sociales en una dirección común del proceso de reformas.

- Un reconocimiento de **las dimensiones laborales del comercio internacional**, a fin de evitar la proliferación de prácticas desleales basadas en condiciones de trabajo inaceptables, sin comprometer la competitividad de los países en desarrollo.

2.2 Políticas específicas

Políticas específicas referidas a dimensiones de la gestión distintas a la gestión macroeconómica, que focalizan particularidades sectoriales, locales y de tamaño de las empresas.

- **En materia sectorial** se reconocen las especificidades del sector rural, incluyendo la agroindustria, y la necesidad de desarrollar políticas y acciones específicas en materia de infraestructura, tenencia, servicios sociales básicos, así como soportes tecnológicos para la reconversión y apoyo para el desarrollo de mercados.

- **En materia local, o regional**, se plantea un margen de maniobra razonable para enfrentar efectos de la reestructuración productiva de actividades centrales, cuya reducción tiene impactos devastadores sobre economías locales o regionales pequeñas. En este caso han probado su utilidad, las políticas dirigidas a la recalificación de trabajadores, su protección durante los períodos de transición y la focalización de inversiones para favorecer el surgimiento de oportunidades nuevas, sustitutivas de las que han desaparecido.

- **En el tema de «tamaño»** de las empresas, existe ya una larga experiencia referida al especial apoyo a las microempresas, y a los emprendimientos de menor dimensión. Los esfuerzos específicos desarrollados hasta ahora se han concentrado en tres cuestiones básicas: (i) el desarrollo de un paquete de políticas y acciones dirigidas a establecer un ambiente «amigoso» en materia de regulaciones estatales y relaciones con las organizaciones públicas; (ii) un segundo conjunto de políticas destinado a facilitar a estas empresas el acceso a capital, destrezas y especialidades productivas, tecnología y mercados más dinámicos, y (iii) el rediseño de las normas y redes de protección social y laboral para sectores que, en el autoempleo o la informalidad, se encuentran hoy excluidos de las redes existentes.

En este caso, a «mejores prácticas» suficientemente conocidas, debería agregarse la jerarquización de las políticas que refieren a un sector de importancia mayor en materia de empleo, la unificación de estrategias a nivel nacional -sin que ello suponga necesariamente una conducción directa por parte del Estado- y una adecuación de las organizaciones encargadas de la gestión de las políticas.

Además, se sugiere pasar de las fases «piloto» de muchos de los programas existentes a resultados de carácter sistémico, generalizando la cobertura de los programas y combinando intervenciones generales y selectivas.

2.3 Invertir en la gente

Este punto abarca el conjunto de reformas en curso en materia de educación y capacitación, que vienen modificando énfasis y prioridades entre niveles (primario y secundario) y modalidades, para combinar acciones públicas y privadas y para asegurar una articulación adecuada con las empresas.

Refieren fundamentalmente a las perspectivas de mejorar la «empleabilidad» permanente, en los términos definidos por el Presidente Chirac, mediante la creación de capacidades compatibles con nuevos requisitos de adaptabilidad. Plantean la equiparación de calidades de los servicios al alcance de los sectores de menores recursos con los de calidad mayor en el mercado, nuevas articulaciones entre los niveles primarios y secundarios, y una dimensión más flexible, de cali-

En muchos países de la región se han multiplicado las estrategias dirigidas a reducir costos y a enfrentar los desafíos de la flexibilización y de cambios rápidos en la demanda. Se han introducido modificaciones legales relativas al despido y se han adoptado nuevas prácticas en materia de contratación. Junto a estas estrategias, sin embargo, se ha evolucionado más lentamente en la introducción de otras, dirigidas a aumentar el valor agregado, con efectos positivos para la empresa, para la creación de nuevos puestos de trabajo y para mejorar salarios.

dad, para atender situaciones especiales de sectores vulnerables.

En particular, deben señalarse los desafíos implícitos en los aspectos institucionales de la reforma para garantizar, también a ese nivel, una capacidad razonable para dar continuidad a los cambios ante un universo de demandas en rápida expansión.

2.4 Aumentar la creación de empleo producida por el crecimiento económico

Se parte de la constatación de niveles bajos de productividad en la región, y una apertura de los diferenciales de productividad dentro de los sectores y entre sectores en la comparación internacional. Una tendencia similar se presenta dentro de los países, con la consiguiente evolución hacia estructuras productivas nacionales crecientemente heterogéneas.

Se plantea fortalecer estrategias de inversión y políticas laborales innovadoras dirigidas a mejorar la productividad y a reducir los diferenciales referidos. Se sugiere invertir en capacitación, innovar en la organización de los procesos de trabajo y generar un mejor ambiente en las relaciones laborales, a nivel de empresa ya nivel nacional, como contribución al desarrollo de una nueva cultura productiva entre trabajadores y empresarios.

Se observan, asimismo, algunas características comunes en las estrategias de ajuste de los países de la OECD: (i) creciente autonomía de las empresas en la adopción de políticas en materia de recursos humanos, relaciones laborales y negociación colectiva; (ii) creciente autonomía de los empleadores en la adopción de prácticas más flexibles en relación con beneficios y con la organización del trabajo; (iii) mayor capacitación y remuneraciones para trabajo más especializado y en reconocimiento del mejor desempeño, y (iv) una caída en los niveles de sindicalización de los trabajadores.

En muchos países de la región se han multiplicado las estrategias dirigidas a reducir costos y a enfrentar los desafíos de la flexibilización y de cambios rápidos en la demanda. Se han introducido modificaciones legales relativas al despido y se han adoptado nuevas prácticas en materia de contratación. Junto a estas estrategias, sin embargo, se ha evolucionado más lentamente en la introducción de otras, dirigidas a aumentar el valor agregado, con efectos positivos para la empresa, para

la empresa, para la creación de nuevos puestos de trabajo y para mejorar salarios.

Se sugiere en esta materia seguir la experiencia de grandes corporaciones, a nivel mundial, que han combinado secuencias estratégicas de reducción de costos con políticas dirigidas a aumentar la competitividad por la vía de un mejor uso de la tecnología y cambios importantes en la organización del trabajo, de común acuerdo con los sindicatos, con el propósito de aumentar su participación en el mercado y mejorar sus posibilidades de crecimiento futuro.

Finalmente, se reconoce la centralidad del sector de pequeñas empresas en la generación de empleo y se propone la incorporación del pequeño empresario a los procesos de cambio «cultural» sugeridos más arriba.

2.5 Focalización en grupos vulnerables

La experiencia mundial registra la necesidad de guardar un espacio de políticas y de acciones específicas para la atención de grupos especialmente vulnerables, fuera del alcance de las políticas de carácter general, y de situaciones de emergencia. Tales los casos de jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos, prisioneros de una lógica perversa de ingreso temprano a trabajos de baja calidad; la primera experiencia laboral en mercados saturados con rigideces para el ingreso, y personas o grupos originarios de sectores excluidos.

En materia de atención a grupos vulnerables existen evidencias suficientes y «buenas prácticas», producto de ensayos y programas múltiples que registran buenos resultados a nivel de los individuos, de la capacidad de las organizaciones públicas, del involucramiento de organizaciones de la sociedad civil, y de las propias empresas, en el caso de atención a grupos vulnerables.

Existe asimismo experiencia acumulada en materia de políticas proactivas dirigidas a situaciones extremas, de emergencia «permanente» con resultados variados que dificultan dilucidar su eficiencia y eficacia relativa, frente a la operación de redes de protección de carácter más genérico.

De todas formas, la idea de un espacio más flexible de políticas - incluso como campo de experimentación- sugiere la posibilidad de contribuir no sólo a la buena focalización de una parte de los recursos públicos, sino también a reforzar la operación de redes y mecanismos

La experiencia mundial registra la necesidad de guardar un espacio de políticas y de acciones específicas para la atención de grupos especialmente vulnerables, fuera del alcance de las políticas de carácter general, y de situaciones de emergencia. Tales los casos de jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos, prisioneros de una lógica perversa de ingreso temprano a trabajos de baja calidad; la primera experiencia laboral en mercados saturados con rigideces para el ingreso, y personas o grupos originarios de sectores excluidos.

de protección de corte tradicional con acciones de tipo compensatorio y de apoyo directo a la inserción laboral y a un aumento de la «empleabilidad» permanente de estos grupos.

3. Áreas de política en el banco de pruebas

Sugiere Tokman que deben profundizarse la discusión y los ensayos en tres áreas de política sobre las que la evidencia es aún insuficiente, con impactos potenciales interesantes: (i) el fortalecimiento de los actores sociales en un escenario de aumento de la flexibilidad; (ii) el rediseño y la ampliación de la protección, y (iii) la productividad, los costos laborales y la competitividad internacional.

3.1 Aumentar la flexibilidad y fortalecer los actores sociales

Ante las tendencias referidas en capítulos anteriores (cambios en contratación, requisitos y costos del despido, nuevas modalidades de organización del trabajo, categorías y funciones polivalentes, etc.), y frente a una concentración progresiva de la negociación colectiva en el nivel de las empresas y el aumento en la autonomía de las partes, se plantea como imperioso mejorar las condiciones de los actores para producir una mejor calidad de diálogo, negociación y entendimientos que atenúen los costos de la flexibilización.

Se parte de la base de que la flexibilización, la negociación a nivel de empresa y la autonomía creciente tendrán efectos beneficiosos en el mediano y largo plazo. La primera, porque al facilitar la adaptación de las empresas a las condiciones del mercado sin traumas reivindicativos y con costos razonables, se favorecerá un aumento en las inversiones y en el empleo. La segunda, porque permitirá trasladar a los salarios de los trabajadores con más fluidez los aumentos de productividad, y permitirá hacerlos parte de los esfuerzos para obtenerlos. Y la tercera, finalmente, porque tanto a nivel de empresa como a nivel nacional -bien administrada por las partes- la creciente autonomía redundará en acuerdos mejores, mayor estabilidad, más inversiones y más empleo.

La dificultad consiste entonces en superar los efectos de corto plazo, en materia de disminución de la estabilidad del empleo, nuevos equili

brios en la correlación de fuerzas y una reducción en la protección.

Se sugiere, frente a ello, invertir en el fortalecimiento de los actores, en el mejoramiento de su capacidad técnica para intervenir en cuestiones económicas y sociales, para generar y manejar información que permita seguir adecuadamente los resultados de estas reformas, evaluarlos, corregirlos y transmitirlos.

Se plantea, asimismo, ensayar el mantenimiento de niveles de organización y diálogo de los actores en niveles superiores al de la empresa, para corregir distorsiones en la correlación de fuerzas y para asegurar su contribución al mejoramiento de las reformas, desde la perspectiva de la solidaridad y la inclusión de todos los sectores de la sociedad en su procesamiento y sus beneficios.

Filialmente, se plantea afinar las características de las intervenciones estatales para asegurar que contribuyen a la construcción de una autonomía responsable de los interlocutores sociales.

3.2 Rediseñar y ampliar la protección

Esta área de políticas toma como punto de partida las reflexiones del Presidente Chirac en la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1996, sobre el cambio esencial planteado en el escenario del empleo a partir del concepto de la «empleabilidad permanente», como condición sustitutiva de la «estabilidad permanente».

Reconoce también los vacíos de los mecanismos y las redes de protección tradicional frente a los amplios sectores de autoempleo y empleo informal, y frente a un escenario de flexibilidad y movilidad laboral acentuadas.

En síntesis, propone un cambio de dirección en la combinación de políticas laborales activas y pasivas. Se debería abandonar la protección de la estabilidad, orientándose más bien a proteger la capacidad de adaptarse a nuevos requerimientos y a proteger los ingresos de los trabajadores durante la transición entre empleos. Las herramientas centrales de estas políticas se plantean en términos de combinaciones nuevas de cobertura del desempleo y programas activos de capacitación recurrente, con participación de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

Se debería abandonar la protección de la estabilidad, orientándose más bien a proteger la capacidad de adaptarse a nuevos requerimientos y a proteger los ingresos de los trabajadores durante la transición entre empleos. Las herramientas centrales de estas políticas se plantean en términos de combinaciones nuevas de cobertura del desempleo y programas activos de capacitación recurrente, con participación de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

Se reconoce que los costos salariales. de la región -todavía por debajo de los niveles de 1980- son menores que en los países desarrollados, mientras que los costos laborales no salariales, aunque superiores a los de Estados Unidos y Corea, están por debajo de los de los miembros Europeos de la OECD. Igualmente, la diferencia de costos laborales por unidad de producción se reduce en estas comparaciones como consecuencia de diferencias de productividad.

Sin dramatizar en el examen de los resultados, el balance de estos quince años plantea algunos interrogantes sobre si es posible asegurar la continuidad de las reformas emprendidas, especialmente en el caso de los "reformadores tardíos", si no se logra internalizar resultados y lecciones aprendidas y revertir las tendencias.

Se sugiere extender algunas modalidades de protección a los trabajadores en nuevas modalidades ocupacionales de tiempo parcial, subcontrataciones, estacionales, de aprendizaje, etc., con el fin de asegurar su funcionamiento como formas más flexibles, evitando la precarización.

Finalmente, se sugiere explorar el desarrollo de formas de protección que permitan cubrir a los trabajadores autoempleados y del sector informal, apuntando progresivamente a la cobertura de riesgos y a las prestaciones por edad.

3.3 Productividad, costos laborales y competitividad internacional

Se reconoce que los costos salariales de la región -todavía por debajo de los niveles de 1980- son menores que en los países desarrollados, mientras que los costos laborales no salariales, aunque superiores a los de Estados Unidos y Corea, están por debajo de los de los miembros Europeos de la OECD. Igualmente, la diferencia de costos laborales por unidad de producción se reduce en estas comparaciones como consecuencia de diferencias de productividad.⁸

Lo anterior sugiere la prioridad de las estrategias referidas al aumento de productividad sobre las que apuntan exclusivamente a la reducción de costos.

Simultáneamente, se hace interesante examinar los efectos de reducir el costo del trabajo no especializado -por la vía de reducir los costos no laborales en estas categorías- como forma de estimular el aumento del empleo a un costo menor.

4. La necesidad de seguir pensando

Se tomó como una de las premisas de este trabajo que la insuficiente creación de empleos y la baja calidad de muchos de los empleos creados -ambos con fuerte impacto en la evolución de la pobreza y la integración social- no se tomaban como un nuevo paradigma inalterable, surgido a partir del proceso de reformas. Se señaló asimismo que los resultados obtenidos hasta el momento, incluso en el caso de los «reformadores tempranos», aunque apuntando en esa dirección, no resultan suficientemente definitivos, o concluyentes.

Sin dramatizar en el examen de los resultados, el balance de estos quince años plantea algunos interrogantes sobre si es posible asegurar la continuidad de las reformas emprendidas, especialmente en el caso de los «reformadores tardíos», sino se logra internalizar resultados y lecciones aprendidas y revertir las tendencias.

De lo que se trata, entonces, es de revisar el elenco de políticas de reforma, sus fundamentos y las opciones que se fueron adoptando en el camino, con el fin de explorar ajustes y alternativas que mejoren el desempeño global del proceso en cuanto al crecimiento mismo, y a la cantidad y calidad del empleo resultante.

Varias de las áreas de política resumidas en las secciones anteriores apuntan a mejorar directa e indirectamente el desempeño del crecimiento económico en la creación de puestos de trabajo, en el marco de un nuevo escenario estructural de globalización, privatizaciones y desregulación.

Una pregunta central a formular, en la línea de «continuar pensando», refiere al nuevo papel del Estado en los actuales tramos de este nuevo escenario en materia de promoción de las inversiones y el crecimiento, la ampliación de la base empresarial y una mejor distribución de las oportunidades en la sociedad. Aunque claramente el péndulo se mueve en esta dirección, persisten los temores sobre una reiteración de los excesos del pasado. Parece necesario, entonces, provocar una reflexión seria sobre cómo evitarlos sin dejar de utilizar instrumentos, por cierto no inéditos, compatibles con el nuevo escenario.

4.1 ¿Es posible incidir más fuertemente desde el Estado en la inversión, el crecimiento y la competitividad del sector moderno?

Los análisis realizados sobre procesos exitosos de crecimiento parecen indicar que sí, y que el éxito de los programas depende más de la **calidad** de las intervenciones, y de su compatibilidad con el nuevo escenario estructural, que de la decisión misma de intervenir o no.

Prácticamente ninguno de los países con procesos de crecimiento más sostenido que los de la región, y fuertes diferencias de productividad, obtuvo estos logros **sin** que el Estado y el sector privado compartiesen esfuerzos y responsabilidades para lograrlo. Tampoco

Sin dramatizar en el examen de los resultados, el balance de estos quince años plantea algunos interrogantes sobre si es posible asegurar la continuidad de las reformas emprendidas, especialmente en el caso de los “reformadores tardíos”, si no se logra internalizar resultados y lecciones aprendidas y revertir las tendencias.

De lo que se trata, entonces, es de revisar el elenco de políticas de reforma, sus fundamentos y las opciones que se fueron adoptando en el camino, con el fin de explorar ajustes y alternativas que mejoren el desempeño global del proceso en cuanto al crecimiento mismo, y a la cantidad y calidad del empleo resultante.

puede afirmarse que estos procesos hayan sido enteramente «neutros» frente a las nuevas realidades, lo que no impidió que se llevaran adelante, enfatizando la adaptabilidad de las políticas y de su gestión.

Desde esta perspectiva se sugiere la reflexión sobre al menos dos opciones estratégicas para fortalecer los procesos de crecimiento: (i) una nueva aproximación a las políticas sectoriales, (quizás en el sector manufacturero, los servicios y las actividades intensivas en el conocimiento y la «inteligencia»), y (ii) nuevas opciones de expansión empresarial a partir del valor agregado. Un hilo común de la reflexión debe ser el de la integración entre el Estado y el sector privado, entre las iniciativas y las acciones públicas y las de los particulares.

- Políticas sectoriales

En el ámbito de los países desarrollados -y en los más exitosos de esta región- nadie afirma que el Estado no tiene nada que hacer en el tema. Por lo pronto, la experiencia internacional exitosa muestra al Estado como un actor de primera línea en materia de obtener, generar y procesar información, asumir directa o indirectamente inversiones en infraestructura, crear condiciones para el ahorro y la inversión, articular esfuerzos de largo plazo entre empresas, y entre ellas y el propio Estado, participar en el trazado de objetivos y estrategias de largo plazo, facilitar el acceso al crédito y a la tecnología, apoyar la inserción en mercados más dinámicos, asumir responsabilidades de organización y financiamiento en materia de capacitación y recalcificación de trabajadores y administrar redes de protección, entre otras cuestiones.

Nunca se trató de negar la importancia de intervenciones de este tipo, sino de asegurar que éstas operen en el sentido adecuado, que no representen distorsiones inaceptables en la operación de los mercados, y que no generen dependencia ni se conviertan en tuteladas inconvenientes.

Los particulares que asumen los riesgos e invierten, lo hacen a partir de una matriz explícita de objetivos. El Estado también puede hacerlo. Y cuando sus objetivos son coincidentes con los del sector privado y apuntan a generar condiciones de estabilidad y equidad -hoy comprobadamente imprescindibles para sostener un adecuado clima de inversiones- la interacción entre ambas esferas constituye una oportunidad y opera, en el contexto de muchos países de fuerte crecimiento, como una ventaja competitiva.

Una pregunta central a formular, en la línea de «continuar pensando», refiere al nuevo papel del Estado en los actuales tramos de este nuevo escenario en materia de promoción de las inversiones y el crecimiento, la ampliación de la base empresarial y una mejor distribución de las oportunidades en la sociedad.

En suma, el ámbito de las políticas sectoriales no requiere legitimación en el nuevo contexto estructural. Más bien, el desafío radica en definir cómo introducirse en él y cómo asegurar intervenciones adecuadas. Desde esta perspectiva, se trata de una tarea pendiente en la reforma del Estado, en la fase de su reconstrucción y del mejoramiento de sus calidades y capacidades.

Desde esta perspectiva, se trata de una tarea pendiente en la reforma del Estado, en la fase de su reconstrucción y del mejoramiento de sus calidades y capacidades.

- La expansión a partir del valor agregado

Este tema constituye, en verdad, un caso particular de las estrategias implícitas en las políticas sectoriales. Una vez más, no se trata de asumirlo como una receta universal. Más bien, refiere a la necesidad y conveniencia de reforzar la expansión de empresas por la vía de estrategias dirigidas a mejorar la productividad y utilizar mejor las nuevas tecnologías y modalidades de organización de trabajo.

Que sea parte de los objetivos explícitos del Estado en materia de empleo es un dato para las empresas, y constituye un capítulo en la coordinación e integración de los intereses públicos y privados que otras sociedades han logrado manejar sin distorsionar los mercados, ni reducir la eficiencia y los beneficios de las inversiones y de los procesos de reconversión.

Una vez más, la pregunta relevante no parece tanto si hacerlo o no, sino cómo hacerlo bien.

Los particulares que asumen los riesgos e invierten, lo hacen a partir de una matriz explícita de objetivos. El Estado también puede hacerlo. Y cuando sus objetivos son coincidentes con los del sector privado y apuntan a generar condiciones de estabilidad y equidad hoy comprobadamente imprescindibles para sostener un adecuado clima de inversiones- la interacción entre ambas esferas constituye una oportunidad y opera, en el contexto de muchos países de fuerte crecimiento, como una ventaja competitiva.

4.2 ¿Es posible mejorar la productividad y la “calidad empresarial” de las microempresas y del sector informal?

Los hechos son tercos y revelan que durante un período prolongado este sector continuará siendo responsable de la creación de un elevado porcentaje de los nuevos puestos de trabajo y de una buena parte de la actividad económica. En consecuencia, si no se logra mejorar su productividad, continuará siendo baja la calidad de esos empleos, con los efectos percibidos ya en este tramo de las reformas.

La experiencia sugiere, y así se señala más arriba, que es posible aplicar a este sector al menos algunas de las «buenas» prácticas que han probado ser exitosas en las empresas más grandes y en el sector moderno en general. Por otra parte, la capacidad de mejora de una parte de este sector en la región -incluyendo el desarrollo de una cultura empresarial de mayor calidad está demostrada.

Algunas cuestiones pendientes, susceptibles de una exploración más profunda: (i) ¿es posible incidir directamente sobre un escenario de mejores articulaciones entre el sector moderno y las microempresas?, y (ii) ¿hasta dónde se puede desarrollar la participación de este sector en un nuevo modelo de servicios públicos, especialmente en el sector urbano, y hasta qué punto es relevante la experiencia de algunos países desarrollados en la materia?

Se ha señalado que el papel protagónico en materia de inversiones productivas y de generación de empleo corresponde al sector privado. Y así debe ser. El/o no supone, sin embargo, que el Estado sea prescindente, o que las inversiones públicas sean neutras en la materia.

Ya existe consenso estratégico sobre la utilidad de paquetes de políticas referidos a la creación de un ambiente adecuado para el desarrollo de estos emprendimientos, para apoyarlos y para extender a estos empleos, aún parcialmente, las redes de protección existentes. También existe consenso en cuanto a la necesidad de pasar de buenos resultados a nivel de experiencias piloto a resultados sistémicos, y sobre la conveniencia de dar mayor jerarquía y continuidad a estas políticas, unificar estrategias y adecuar las instituciones responsables de la gestión.

Algunas cuestiones pendientes, susceptibles de una exploración más profunda: (i) ¿es posible incidir directamente sobre un escenario de mejores articulaciones entre el sector moderno y las microempresas?, y (ii) ¿hasta dónde se puede desarrollar la participación de este sector en un nuevo modelo de servicios públicos, especialmente en el sector urbano, y hasta qué punto es relevante la experiencia de algunos países desarrollados en la materia?

La primera pregunta -que refleja una situación deseada y compromete a las empresas del sector moderno en la cuestión- no tiene hoy respuesta concluyente, y constituye una asignatura pendiente desde hace tiempo. ¿Son posibles estas articulaciones, sin comprometer la competitividad? ¿Cuál es, para el Estado, el "trade-off" entre intervenir para propiciarlas y aumentar su cuenta de protección social? ¿Cuáles son las estrategias más adecuadas para afinar las calidades y capacidades de las microempresas? Estas constituyen las preguntas más relevantes para continuar la reflexión en esta dirección.

Sobre la participación creciente de este sector en la provisión de servicios públicos en el nuevo escenario estructural de privatizaciones hay experiencias múltiples, en la región y en países desarrollados. Una pregunta clave refiere al valor estratégico de las intervenciones del Estado -a través de los citados «paquetes» de políticas- para mejorar su calidad y productividad en el desempeño de estas actividades, y a la comparación de costos y beneficios con otras opciones.

En particular, nos referimos a aquellos servicios que -por no interesar demasiado al sector privado- constituyen un conjunto residual para la administración estatal directa, y para los cuales han sido hasta hoy marginales las mejoras obtenidas en los procesos de reforma de la burocracia en materia de eficiencia y productividad.

4.3 ¿Es posible imaginar un nuevo papel para las inversiones públicas en materia de empleo e integración social?

Se ha señalado que el papel protagónico en materia de inversiones productivas y de generación de empleo corresponde al sector privado. Y así debe ser. Ello no supone, sin embargo, que el Estado sea prescindente, o que las inversiones públicas sean neutras en la materia. La pregunta relevante pasa a ser, entonces, si es razonable introducir objetivos en la política de inversiones en materia de creación de empleo, mejoramiento de la calidad de los puestos creados y una mejor distribución de las oportunidades en la sociedad. Más bien: ¿cómo conseguir un aumento en la relevancia y el impacto de las inversiones públicas sobre el empleo y la distribución dentro del nuevo escenario estructural?

No existe discusión sobre el impacto potencial de las inversiones, directa e indirectamente, en los niveles de empleo. Sin ellas no hay posibilidad de crecimiento económico. Y sin éste, la ocupación no crece. La cuestión se centra en las inversiones públicas, concebidas en objetivos de integración territorial, de apoyo a la producción y de servicios a la población, y la posibilidad de introducir criterios para su evaluación, y para su desarrollo basados en sus efectos sobre el empleo. En definitiva, se trata de determinar si la sociedad debe invertir una parte del ahorro interno y externo que logra captar, en forma directa o indirecta, en la generación de nuevos puestos de trabajo y en el mejoramiento de una buena parte de los que se crean.

La cuestión principal se focaliza en la posibilidad de **diseñar un papel estratégico para la inversión pública** en determinadas coyunturas de los tramos de la recuperación del crecimiento y del post-ajuste, en apoyo al desarrollo de la producción y los servicios, con objetivos compensatorios adicionales en materia de ocupación. No se trataría naturalmente de generar espacios artificiales de empleo, sino más bien de revalorizar, **en tiempos más comprimidos**, el papel de la inversión en esta materia. En el caso de políticas sectoriales estratégicas, a las que estos objetivos en materia de inversión se ligan indefectiblemente, por ejemplo, la articulación de la posibilidad del apoyo de inversiones en infraestructura, tecnología y recursos humanos, con efectos positivos en materia de empleo, pueden constituir un planteamiento clave en las fases de consolidación del crecimiento, al tiempo que se constituye en un elemento de concertación y cooperación con los actores sociales.

Se ha señalado que el papel protagónico en materia de inversiones productivas y de generación de empleo corresponde al sector privado. Y así debe ser. Ello no supone, sin embargo, que el Estado sea prescindente, o que las inversiones públicas sean neutras en la materia.

No existe discusión sobre el impacto potencial de las inversiones, directa e indirectamente, en los niveles de empleo. Sin ellas no hay posibilidad de crecimiento económico. Y sin éste, la ocupación no crece.

*La cuestión principal se focaliza en la posibilidad de **diseñar un papel estratégico para la inversión pública** en determinadas coyunturas de los tramos de la recuperación del crecimiento y del post-ajuste, en apoyo al desarrollo de la producción y los servicios, con objetivos compensatorios adicionales en materia de ocupación.*

El mejoramiento de la calidad del empleo en el ámbito de las microempresas debería constituirse también, en un ámbito para el desarrollo de inversiones públicas directas.

Algunas áreas de la inversión social -el caso de la vivienda, de acuerdo a la evidencia de algunos países como el Uruguay- se relacionan directamente con la posibilidad de reducir la pobreza y de mantener abiertos canales de movilidad ante situaciones de variación del crecimiento, el empleo y los ingresos.

En el caso de los servicios a la población, igualmente, una concentración de inversiones como las que se han producido en el área educativa puede adquirir importancia estratégica en esta circunstancia, con fines productivos y resultados importantes en el área del empleo y de la distribución.

El mejoramiento de la calidad del empleo en el ámbito de las microempresas debería constituirse también, en un ámbito para el desarrollo de inversiones públicas directas. En las condiciones descritas más arriba, mejorar la capacidad empresarial de estos emprendimientos y de los propios empresarios, mejorar las dotaciones en materia de infraestructura y equipamiento, y adecuar la disponibilidad de crédito, tecnología y acceso a mercados dinámicos, así como apoyar directamente las articulaciones con el sector moderno, podrían constituir aportes efectivos a la expansión de las empresas -chicas y grandes- de la producción y del crecimiento.

Algunas áreas de la inversión social -el caso de la vivienda, de acuerdo a la evidencia de algunos países como el Uruguay- se relacionan directamente con la posibilidad de reducir la pobreza y de mantener abiertos canales de movilidad ante situaciones de variación del crecimiento, el empleo y los ingresos. Se trata entonces de comparar esta inversión con el costo que representa mantener y ampliar algunos componentes de las redes de protección.

Finalmente, cambios como los que se señalan en las prioridades y el ritmo de la inversión física por parte del Estado, pueden complementarse con la revisión de prioridades en el gasto público, e integrar el diseño de la reforma del Estado, tanto en sus aspectos sustantivos como en los que refieren a la reforma burocrática.

En definitiva, el no aceptar los resultados sociales del crecimiento en muchos países como un nuevo paradigma inalterable, surgido de la reforma, significa examinar políticamente la necesidad de modificarlos. Los elencos de políticas consagradas no han incluido, hasta hoy, respuestas contundentes, generando el riesgo de la adopción de políticas incompatibles con el nuevo escenario estructural.

Los lineamientos sugeridos en las distintas secciones de este documento sólo pretenden incitar a una reflexión estratégica sobre las opcio

nes de que disponen los gobiernos en el escenario real de dichos resultados en la región y en las dificultades para la gestión de las políticas que se derivan de presiones crecientes de la población por participar más en la distribución de los frutos del progreso.

No son, quizás, las únicas opciones. Tal vez tampoco sean las mejores. Pero en la globalización de los esfuerzos nacionales tampoco hay otras a la vista.

En definitiva, el no aceptar los resultados sociales del crecimiento en muchos países como un nuevo paradigma inalterable, surgido de la reforma, significa examinar políticamente la necesidad de modificarlos.

1 OECD The OECD jobs study. Facts, analysis, strategy. (OECD, Paris, 1994)

2 OIT, datos de estadísticas nacionales y de CEPAL.

3 Ibid

4 B. Chacón. Calidad de los empleos y su incidencia en los niveles de pobreza en Chile. (OIT, Lima, 1995).

5 OIT, datos obtenidos de estadísticas nacionales y CEPAL.

6 B. Chacón, op.cit

7 G. O'Donnell, Poverty and Inequality in Latin America:some Reflections. in workshop on Poverty in Latina America. Issues and New Responses (Editado por V. Tokman, Notre Dame University Press).

8 D. Martínez y V. Tokman, Costo laboral en el sector manufacturero de América Latina: incidencia sobre la competitividad en el sector y la protección de los trabajadores. (OIT, Oficina Regional, Lima, 1995).

Capítulo IV

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y JUSTICIA SOCIAL: LA IMPORTANCIA DE LA ESTABILIDAD DE PRECIOS, LA TECNOLOGÍA Y LA EDUCACIÓN

William J. McDonough
Presidente y Principal Oficial Ejecutivo del
Federal Reserve Bank of New York

Rara vez se piensa en el banco central como instrumento de justicia social. Generalmente se enfatiza la labor del banco central en la política macroeconómica del país, especialmente en lo que concierne a la política monetaria. Pero si bien una visión superficial no muestra la conexión, el beneficio principal de una política monetaria efectiva es la estabilidad de precios, y esta estabilidad a su vez es esencial para evitar una serie de desajustes económicos que pueden afectar adversamente a casi todos los sectores de la sociedad y que, por lo tanto, pueden ser perjudiciales a la estructura social.

Quisiera ahondar un momento en este tema y discutir brevemente los beneficios que conlleva la estabilidad de precios. También quiero hacer referencia a ciertos factores microeconómicos que son importantes además para lograr un crecimiento económico con justicia social. Sin estos otros factores, en específico la tecnología y la educación, la efectividad de la estabilidad de precios se vería ciertamente reducida.

¿Por qué es tan importante y tan deseable que el nivel general de precios sea estable? En mi opinión, un principio fundamental de la política monetaria es que la estabilidad de precios es sólo un medio cuyo fin es hacer posible un nivel sostenible de crecimiento económico. La estabilidad de precios es importante y deseable porque las fluctuaciones en el nivel de precios, aún cuando las tasas de inflación sean moderadas, le imponen a la economía y a la sociedad una serie de costos. Todos los países sufren estos costos que incluyen, por ejemplo:

- mayor incertidumbre en cuanto a los resultados de las decisiones económicas;
- aumento del costo del capital a raíz de la interacción entre la inflación y el sistema de impuestos;
- reducción en la efectividad del sistema de precios en el cual se basa la economía de mercado; y
- distorsiones que crean incentivos perversos, que a su vez inducen a los individuos y a las compañías a participar en actividades de escaso valor productivo.

Rara vez se piensa en el banco central como instrumento de justicia social. Generalmente se enfatiza la labor del banco central en la política macroeconómica del país, especialmente en lo que concierne a la política monetaria. Pero si bien una visión superficial no muestra la conexión, el beneficio principal de una política monetaria efectiva es la estabilidad de precios

¿Por qué es tan importante y tan deseable que el nivel general de precios sea estable? En mi opinión, un principio fundamental de la política monetaria es que la estabilidad de precios es sólo un medio cuyo fin es hacer posible un nivel sostenible de crecimiento económico.

Hay estimaciones que indican que por cada diez por ciento de inflación (hasta aproximadamente cien por ciento), la proporción del producto interno bruto (PIB) correspondiente al sector Financiero aumenta el uno por ciento. Por lo tanto, las economías con altas tasas de inflación se ven obligadas a absorber los costos de un mayor número de transacciones Financieras para producir la misma cantidad de bienes y servicios.

Hay algunos que dicen que al establecer la estabilidad de precios como la meta principal de la política monetaria, los bancos centrales dejan de preocuparse por el crecimiento económico. Yo creo que esta posición está simplemente equivocada.

Con un nivel de precios y un clima Financiero estables, es casi seguro que el banco central tendrá la capacidad de enfrentarse con efectividad a los períodos de debilidad crítica en la economía.

Un tipo de fenómeno especialmente problemático que, es inducido por la distorsión de incentivos que causa la inflación, es la inversión excesiva de recursos económicos en el sector financiero.

Los recursos que se transfieren de las actividades económicas productivas a ciertas transacciones financieras no-productivas pueden ser enormes. Hay estimaciones que indican que por cada diez por ciento de inflación (hasta aproximadamente cien por ciento), la proporción del producto interno bruto (PIE) correspondiente al sector financiero aumenta el uno por ciento. Por lo tanto, las economías con altas tasas de inflación se ven obligadas a absorber los costos de un mayor número de transacciones financieras para producir la misma cantidad de bienes y servicios.

Los costos de la inversión excesiva en el sector financiero, al igual que los costos de todas las actividades no-productivas que son generadas a causa de la inflación (tales como el desarrollo de técnicas de evasión de impuestos), reducen la base de recursos que están disponibles para el logro de tasas sostenibles de crecimiento económico. Cada paso que toma una economía hacia la estabilidad de precios regenera muchos de los incentivos necesarios para canalizar los recursos hacia usos productivos. Hay algunos que dicen que al establecer la estabilidad de precios como la meta principal de la política monetaria, los bancos centrales dejan de preocuparse por el crecimiento económico. Yo creo que esta posición está simplemente equivocada. Por ejemplo, al examinar las presiones inflacionarias que existen en la economía en un momento dado, el banco central se ve obligado a estudiar una serie extensa de indicadores económicos. Por lo tanto, aún cuando el objetivo principal de la política monetaria sea la estabilidad de precios, el banco central no puede cegarse a unas realidades económicas más amplias y al hecho de que sus acciones sientan las bases para el logro de un crecimiento económico sostenible.

Con un nivel de precios y un clima financiero estables, es casi seguro que el banco central tendrá la capacidad de enfrentarse con efectividad a los períodos de debilidad cíclica en la economía. A largo plazo, la estabilidad de precios es la única contribución perdurable que puede hacer la política monetaria a la economía de cualquier país.

A través de los últimos veinte años, los banqueros centrales y economistas han llegado a un consenso que dicta que una política monetaria activa, es decir, una que intenta estimular el crecimiento y reducir el des

empleo más allá de los niveles sostenibles, aumenta el nivel de la inflación sin lograr sus objetivos iniciales. Es cierto que a corto plazo algunos países han podido crecer rápidamente, pese a tener altos niveles de inflación. Típicamente estos países han tomado medidas como el uso de índices de precios en la determinación del monto de todo tipo de pagos. Pero en ninguno de estos países han podido persistir tales condiciones por mucho tiempo; tarde o temprano se topan con serias dificultades.

Hay un consenso hoy en día, por lo tanto, de que no existe a largo plazo la posibilidad de obtener menor desempleo a cambio de una tasa de inflación más alta. En consecuencia, los bancos centrales del mundo han redoblado su empeño en hacer de la estabilidad de precios el objetivo principal de la política monetaria. Una política monetaria basada en la estabilidad de precios permite que la economía crezca al nivel máximo sostenible y contribuye correspondientemente a la creación de empleos.

Hay un consenso hoy en día, por lo tanto, de que no existe a largo plazo la posibilidad de obtener menor desempleo a cambio de una tasa de inflación más alta. En consecuencia, los bancos centrales del mundo han redoblado su empeño en hacer de la estabilidad de precios el objetivo principal de la política monetaria.

Los límites del crecimiento sostenible son impuestos, no por la política monetaria, sino por las características básicas de la economía real, principalmente por el crecimiento de la fuerza laboral y de la productividad. A su vez, la productividad crece a consecuencia de la mayor disponibilidad del capital, es decir; de máquinas y de fábricas, y del progreso tecnológico. En general, la política pública afecta el ritmo del crecimiento económico no-inflacionario solamente a través de su influencia positiva sobre estos factores.

Pero eso no quiere decir que la política monetaria sea irrelevante en la determinación del crecimiento potencial económico. La inestabilidad de precios hace menos atractiva la inversión en capital industrial y en capital humano y crea incentivos negativos en cuanto a la innovación y el desarrollo tecnológico. Por lo tanto, al fijarse como meta la estabilidad de precios, la política monetaria puede contribuir a aumentar el crecimiento potencial de la economía.

La inestabilidad de precios hace menos atractiva la inversión en capital industrial y en capital humano y crea incentivos negativos en cuanto a la innovación y el desarrollo tecnológico.

Como indiqué al principio, la estabilidad de precios no es suficiente para asegurar que los resultados económicos de un país estén en armonía con los objetivos de la justicia social. La política monetaria puede eliminar las distorsiones sectoriales que crea la inflación, y puede contribuir a que el producto agregado crezca a una tasa sostenible. Aún así, el bienestar de los trabajadores menos calificados se deterioró sustancialmente en la mayoría de los países industriales en las décadas de los ochenta (1980s) y noventa (1990s). En algunos países, el deterioro se manifestó en aumentos en las tasas de desempleo de los tra-

bajadores menos calificados, y en otros países se observó una reducción en sus ingresos. Una de las causas más probables de estos problemas fue el ritmo acelerado del cambio tecnológico que experimentaron todos los países industriales en estas dos décadas.

Los trabajadores más calificados tienen mayor impacto ahora en la economía que nunca antes.

Los trabajadores más calificados tienen mayor impacto ahora en la economía que nunca antes. Frecuentemente, se atribuye este fenómeno a la introducción de la tecnología de computadoras y medios de información, aunque también hay otros factores que han aumentado la productividad de los trabajadores con mayor educación. Otros ejemplos incluyen medios de comunicación y transporte mejores y menos costosos. Aquellos trabajadores no calificados que no están en posición de obtener provecho de estas mejoras han visto su situación relativa deteriorarse sustancialmente.

El consenso de los expertos en política pública es que la forma más efectiva de remediar estos desequilibrios es proveer un sistema accesible de educación y adiestramiento. Está demás decir que esta solución no es ni poco costosa ni inmediata, pero no se puede dilatar el comienzo de los esfuerzos en esta dirección.

En los Estados Unidos, por ejemplo, necesitamos mejorar los sistemas de educación básica y el adiestramiento vocacional, mientras que en Europa, en términos relativos, la mayor urgencia parece estar en el área de nuevos empleos que requieren educación universitaria.

No todas las soluciones tienen que provenir de iniciativas formales del sector público. Las compañías en los Estados Unidos pueden lograr mucho por su cuenta, como lo han hecho compañías privadas en muchos otros países (aunque frecuentemente con auspicio gubernamental).

Aquellos trabajadores no calificados que no están en posición de obtener provecho de estas mejoras han visto su situación relativa deteriorarse sustancialmente.

Tenemos también que tomar en cuenta que el crecimiento económico por sí solo no puede resolver todos estos problemas. Las condiciones de los trabajadores menos calificados se deterioraron durante las últimas dos décadas, pese a ser un período de crecimiento económico sustancial y consistente. Por lo tanto, hay poca esperanza de que las condiciones mejorarían si las tendencias de crecimiento comenzaran a fallar. Es difícil predecir las crisis económicas, pero bien podemos sospechar que el próximo período recesionario contribuirá a empeorar los serios problemas y tensiones sociales que surgen de la desigualdad económica y del desempleo de largo plazo.

Por esto, quiero enfatizar que al decir que la meta principal de la política monetaria es la estabilidad de precios, no quiero de ninguna forma dar la impresión de que la salud de la economía y la justicia social se pueden sacrificar. Al contrario, creo que la estabilidad de precios puede contribuir a estas metas, y que la política monetaria puede ayudar a alcanzar niveles de crecimiento económico beneficiosos para todos.

Me parece que hoy en día, ningún banco central puede lograr la estabilidad de precios a largo plazo sin contar con el apoyo del país al llevar a cabo las políticas necesarias. Sólo con la confianza del pueblo en las políticas del banco central, y con su propio esmero al poner en práctica esas políticas, puede el banco central de un país democrático alcanzar la meta de estabilidad de precios. Esta es nuestra meta día a día en la Reserva Federal.

Es difícil predecir las crisis económicas, pero bien podemos sospechar que el próximo período recesionario contribuirá a empeorar los serios problemas y tensiones sociales que surgen de la desigualdad económica y del desempleo de largo plazo.

Capítulo V

EMPLEO Y REFORMA DEL ESTADO: UNA CONTRIBUCIÓN PRELIMINAR

Michel Camdessus
Director y Presidente del Directorio Ejecutivo
del Fondo Monetario Internacional

El año pasado me referí a las oportunidades y riesgos de la mundialización en la primera reunión del Círculo de Montevideo. Decía entonces que como todos los cambios bruscos en la historia económica, la mundialización encierra oportunidades y riesgos, y mencionaba las enormes posibilidades que se abren ante nosotros. Las tendencias a las que hice referencia entonces se han confirmado y fortalecido el comercio internacional ha seguido aumentando, los mercados internacionales de capital han creado un flujo aún mayor hacia los países en desarrollo en 1996, abriendo oportunidades -que hubieran sido inconcebibles hace sólo un lustro atrás- para el comercio, la inversión y el crecimiento.

Evidentemente, la disponibilidad de capitales de tal magnitud creó numerosas oportunidades para aumentar las inversiones, modernizar la tecnología, incrementar la producción, acelerar el crecimiento económico y crear empleo en los países en desarrollo. Repito y confirmo lo que dije en Montevideo, hoy en día, el éxito económico depende menos de la situación geográfica y las riquezas naturales de un país que de la orientación y la previsibilidad de su política económica, de su capacidad de garantizar la seguridad económica y, por ende, de su capacidad para atraer inversiones.

Esta realidad m6.da un marco para considerar el tema del empleo, o del desempleo. Dicho sin ambages, el mayor temor es que la mundialización del comercio y la inversión permita una situación en que los salarios, extremadamente bajos que reciben algunos trabajadores de los países en desarrollo, puedan provocar una reducción de los salarios de los trabajadores menos calificados en los países desarrollados. Sin duda, en los últimos 20 años se ha observado un gran aumento del desempleo de los trabajadores poco calificados en la mayoría de los países relativamente más desarrollados. Por otro lado, en algunos países en desarrollo hay indicios de que existe una vasta clase de trabajadores poco calificados, generalmente con un bajo nivel de escolaridad, que perciben salarios muy bajos. Esto es evidente también en algunos países de América Latina.

Nuestro más reciente ejercicio analítico sobre las *Perspectivas de la Economía Mundial* estudió este tema a fondo, y sus resultados no validan la percepción casi generalizada que la presión sobre los salarios de trabajadores menos calificados en las economías más avanzadas y el alto desempleo estructural en Europa, tengan su origen principal en la globalización. El estudio concluyó que la mayor parte de la disminución del empleo en el sector manufacturero en las economías avanzadas es

Hoy en día, el éxito económico depende menos de la situación geográfica y las riquezas naturales de un país que de la orientación y la previsibilidad de su política económica, de su capacidad de garantizar la seguridad económica y, por ende, de su capacidad para atraer inversiones.

Sin duda resulta traumático que pierdan el empleo los trabajadores que carecen de capacidad o de medios para adquirir nuevos conocimientos, o cuya edad ya no les permite adaptarse al cambio. En estas circunstancias, el Estado, los empleadores y los sindicatos están llamados a establecer condiciones de flexibilidad en los mercados laborales para acelerar la necesaria adaptación a las nuevas condiciones, cooperar en el readiestramiento de los trabajadores y velar por que se otorguen y se mantengan en un nivel adecuado las prestaciones sociales y que las pensiones sean transferibles.

Aparte del desempleo estructural, las bajas tasas de crecimiento que registran muchos países desarrollados, y también algunos países en desarrollo en América Latina, son también un factor del aumento del desempleo en estos países.

natural consecuencia de la maduración de estas economías. La disminución en los salarios relativos de trabajadores no calificados y el aumento de la desigualdad de ingresos se debe principalmente a los avances tecnológicos que favorecen a los trabajadores altamente calificados. Sin embargo, con el aumento de la integración y del comercio Norte-Sur, el nivel de empleo en las economías avanzadas puede mantenerse a niveles altos en la medida que la demanda de servicios aumenta -siempre que los mercados laborales provean la necesaria flexibilidad- y el empleo en los países en desarrollo también puede aumentar a medida que los trabajadores salen de la informalidad para incorporarse en la economía formal.

Este cambio en la producción de ambos grupos de países puede entrañar grandes variaciones de la inversión y de las calificaciones de los trabajadores. Sin duda resulta traumático que pierdan el empleo los trabajadores que carecen de capacidad o de medios para adquirir nuevos conocimientos, o cuya edad ya no les permite adaptarse al cambio. En estas circunstancias, el Estado, los empleadores y los sindicatos están llamados a establecer condiciones de flexibilidad en los mercados laborales para acelerar la necesaria adaptación a las nuevas condiciones, cooperar en el readiestramiento de los trabajadores y velar por que se otorguen y se mantengan en un nivel adecuado las prestaciones sociales y que las pensiones sean transferibles. La responsabilidad particular del Estado es asegurar la eficiencia en el gasto público, en un marco de responsabilidad fiscal, en áreas claves para el desarrollo como son la salud y la educación para incorporar el progreso tecnológico.

Otro factor de desempleo es que muchos gobiernos aplican fuertes impuestos sobre los salarios -para financiar actividades que en algunos casos no les corresponden, o cuantiosos déficit fiscales producto de su mal manejo macroeconómico -que elevan el costo marginal del empleo de mano de obra. Los aumentos salariales más allá de lo justificado por los fundamentos económicos en algunos países y el mantenimiento de condiciones de trabajo extraordinariamente ventajosas, y la propia rigidez de la reglamentación vigente en el mercado laboral, son también factores que desincentivan la contratación de nuevos trabajadores y resultan en los trágicos niveles de desempleo que vemos en muchos países.

Aparte del desempleo estructural, las bajas tasas de crecimiento que registran muchos países desarrollados, y también algunos países en desarrollo en América Latina, son también un factor del aumento del desempleo en estos países. Así pues, para solucionar en parte el problema habrá que elevar las tasas de crecimiento económico a niveles adecuados y reducir los márgenes de fluctuación y la inestabilidad fi-

nanciera -más peligrosa a causa de la mundialización- que han hecho que las empresas se muestren más reacias a invertir y a emplear más trabajadores. También sería útil una mayor cooperación internacional en la formulación de políticas macroeconómicas y estructurales. En este sentido, el compromiso adquirido por las autoridades económicas de todo el mundo en setiembre pasado en la declaración del Comité Provisional del FMI sobre una " Alianza para el crecimiento sostenible de la economía mundial" constituye, en mi opinión, un paso gigante y sin precedente hacia una complementariedad de políticas económicas a nivel mundial y una mayor solidaridad internacional.

El aumento del desempleo obedecería también a la tecnología, sobre todo a la informática, al relegar a quienes carecen de una preparación básica en el campo de las letras y los números a trabajos de categoría inferior. La celeridad del cambio tecnológico y la rapidez con que se tornan obsoletas las técnicas de producción, se sustituyen los productos, se modifican los materiales, o se registran nuevas patentes, contribuyen a aumentar la sensación de inseguridad, incluso entre quienes tienen un trabajo seguro. ¿Quién puede confiar en que los conocimientos adquiridos hoy sigan siendo útiles dentro de 10 o 20 años? Lo que necesitamos es la seguridad de encontrar empleo. La sociedad cosecha los frutos de la tecnología y, por consiguiente, debe facilitar las adaptaciones necesarias proporcionando una mejor formación y una mejor capacitación en el trabajo de modo que los trabajadores sigan teniendo acceso al empleo. ¡Aquí sí hay un desafío para la imaginación!

Finalmente, a menudo se propone otra explicación del desempleo y la pobreza a nivel mundial: ¡ las políticas de ajuste estructural! Nada podría ser más falso. Es cierto que el ajuste conlleva a un costo humano, que es aún mayor cuando se posterga el ajuste. Es nuestra tarea común reducir el costo humano del ajuste. Mi convicción, basada en los 50 años de experiencia del FMI con los países miembros de todo el mundo -desarrollados, en desarrollo y en transición- es ésta : nada tiene mayor costo humano que el rechazo al ajuste, ya que esto conduce -tarde o temprano al colapso de la economía y de la sociedad. Lo hemos visto una y otra vez. De hecho, el ajuste estructural y la mundialización, lejos de ser las principales causas del desempleo, pueden ser elementos útiles en una estrategia encaminada a fomentar el crecimiento económico y el empleo. El notable ejemplo de los 35 ó 40 países en desarrollo que son hoy el motor del crecimiento mundial demuestra ampliamente, puesto que muchos de ellos mantienen programas de ajuste estructural respaldados por el FMI, de qué manera tales programas, aplicados con

La celeridad del cambio tecnológico y la rapidez con que se tornan obsoletas las técnicas de producción, se sustituyen los productos, se modifican los materiales, o se registran nuevas patentes, contribuyen a aumentar la sensación de inseguridad, incluso entre quienes tienen un trabajo seguro. ¿Quién puede confiar en que los conocimientos adquiridos hoy sigan siendo útiles dentro de 10 o 20 años? Lo que necesitamos es la seguridad de encontrar empleo.

Se requiere especialmente la reducción del gasto improductivo, la adecuada recaudación de impuestos, y la asignación más eficiente de estos recursos tributarios a las prioridades sociales fundamentales. En otras palabras, es tarea imperativa de los gobiernos ofrecer lo que los mercados no pueden proveer.

Un simple incremento nominal de los salarios o las pensiones -una tentación irresistible para algunos gobiernos con una perspectiva cortoplacista inexcusable -es un trato cínico y deshonesto cuando la inflación produce la erosión de los ingresos y las pensiones a un ritmo aún más acelerado.

perseverancia, pueden contribuir a mejorar el nivel de vida. Pero esto no será nunca el resultado automático de un modelo económico milagroso; del mismo modo no podemos esperar que el mercado por sí solo evite las grandes plagas de nuestra sociedad. Pienso, por ejemplo, en las distorsiones en la distribución del ingreso a expensas de los grupos más pobres, los riesgos que plantean la pobreza, la corrupción y la criminalidad, los riesgos que amenazan al medio ambiente y a la diversidad cultural.

Esto me lleva al segundo gran tema que el Círculo de Montevideo se ha planteado en Barcelona. Las grandes plagas a que he hecho referencia sólo pueden empeorar, a menos que los gobiernos establezcan prioridades correctas y acepten que deben complementar las políticas económicas, financieras y estructurales con firmes medidas encaminadas a reformar el Estado para hacerlo eficiente en las áreas que le corresponden. Se requiere especialmente la reducción del gasto improductivo, la adecuada recaudación de impuestos, y la asignación más eficiente de estos recursos tributarios a las prioridades sociales fundamentales. En otras palabras, es tarea imperativa de los gobiernos ofrecer lo que los mercados no pueden proveer.

Para competir, los países deben adaptarse a la realidad del mercado ya mundializado. Ello exige estructuras económicas flexibles, incluso de los mercados laborales, así como disciplina monetaria y fiscal. Un simple incremento nominal de los salarios o las pensiones -una tentación irresistible para algunos gobiernos con una perspectiva cortoplacista inexcusable -es un trato cínico y deshonesto cuando la inflación produce la erosión de los ingresos y las pensiones a un ritmo aún más acelerado. Las prestaciones sociales y los ingresos, aunque estén estipulados en la ley, no existen en la realidad cuando no se pagan debido a limitaciones de recursos o -situación igualmente mala- cuando se pagan mediante la impresión de dinero, "monnaie de singe", como decimos en Francia, ó "zoreille bourrique", como dicen en Haití. Y no olvidemos que las limitaciones de recursos a menudo provienen de la mala utilización de las contribuciones de los trabajadores por parte de un Estado incompetente, derrochador y egoísta.

En mis visitas a países miembros del FMI, particularmente los de América Latina, muchos todavía se quejan de la privatización de las empresas públicas. Convengo en que la propiedad privada *per se* no es la única meta, pero observo que, con frecuencia, la trayectoria de la "actividad del sector público" ha sido lamentablemente desalentadora en casi todos los países a tal punto que conviene plantearse si todo el siste-

ma de incentivos perversos en empresas estatales no las predestina al fracaso, con todas las consecuencias nocivas que ello tiene para la economía y la sociedad. Lo que es innegable es que para que la actividad económica sea eficiente, debe someterse a la competencia. Sin embargo, también en el caso de la privatización, la reglamentación estatal es necesaria para evitar que simplemente se reemplace un monopolio público por un monopolio privado.

¿Cuál es la política general del FMI con respecto a esta serie de problemas? Dista mucho de dar la última y definitiva palabra a los mercados de bienes y servicios y a los mercados de capital y trabajo. Los mercados no pueden tener la última palabra. Claro está que reconocemos la importancia de la "mano invisible" de Adam Smith. No obstante, necesitamos también una segunda mano firme y no tan invisible: la mano de la justicia garantizada por un Estado eficiente, justo y legítimo. Este fija las reglas en cuyo marco los mercados pueden funcionar en forma fiable y eficiente, incluidas las normas que rigen los derechos de los trabajadores. En particular, un poder judicial independiente y objetivo es un complemento necesario para un mercado eficiente. Por último, y no por ello menos importante, el Estado debe implantar el marco macroeconómico adecuado para aprovechar el máximo el potencial de crecimiento de cada país.

Sin embargo, es necesaria una "tercera mano" que yo llamaría la mano de la solidaridad social, es decir, equidad en las oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo en áreas claves tales como la educación y la salud. Evidentemente, dentro de cada país tenemos la responsabilidad de fomentar la equidad social en las transferencias de ingresos, de los ricos a los pobres, de los sanos a los enfermos y de los empleados a los desempleados. Pero todo esto se debe dar dentro de un marco de responsabilidad fiscal, de equilibrio macroeconómico y manteniendo incentivos justos a la inversión y al trabajo, para asegurar un crecimiento económico sostenido y de alta calidad, condición *sine qua non* para una mejora real de los niveles de vida.

Estas tres manos se deben complementar entre sí, ninguna de ellas es eficiente por sí sola. La eficacia de esta complementación es el desafío de nuestras sociedades modernas, y de sus estadistas.

Lo que es innegable es que para que la actividad económica sea eficiente, debe someterse a la competencia. Sin embargo, también en el caso de la privatización, la reglamentación estatal es necesaria para evitar que simplemente se reemplace un monopolio público por un monopolio privado.

Los mercados no pueden tener la última palabra. Claro está que reconocemos la importancia de la "mano invisible" de Adam Smith. No obstante, necesitamos también una segunda mano firme y no tan invisible: la mano de la justicia garantizada por un Estado eficiente, justo y legítimo.

Sin embargo, es necesaria una "tercera mano" que yo llamaría la mano de la solidaridad social, es decir, equidad en las oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo en áreas claves tales como la educación y la salud.

24 de abril de 1997

Excelentísimo Sr. Presidente de la República Oriental del Uruguay
Muy Honorable Sr. Presidente de la Generalitat de Catalunya

Con gran tristeza he constatado que me va a ser imposible en esta ocasión participar con Uds. y los demás distinguidos miembros del Círculo de Montevideo en el Segundo Encuentro de grandes figuras del pensamiento mundial en Barcelona. Como Uds. saben, la reunión de primavera del Comité Provisional del FMI tiene previsto considerar temas institucionales que son claves para el papel presente y futuro del Fondo Monetario Internacional en la economía mundial.

Los temas de este segundo cónclave, el empleo y la reforma del Estado, están inextricablemente ligados al tema que discutimos con algún detalle el año pasado en Montevideo, el de la mundialización. Esto me parece muy acertado, dado que el fenómeno ya innegable y acelerado de mundialización plantea nuevas circunstancias que requieren de innovadoras respuestas en todas nuestras sociedades. Este selecto grupo, con toda la experiencia y creatividad reunida en Barcelona, tiene una tarea importante por delante, tarea que considero insoslayable.

Quiero ofrecer una modestísima contribución a vuestras deliberaciones, que adjunto. A mi modo de ver es evidente que una sociedad armónica requiere un énfasis adecuado en los mecanismos del mercado, en la función propia de un Estado reformado, legítimo y eficiente, y en la solidaridad interna y externa. Este es el gran desafío, y espero que de vuestras deliberaciones surjan los "nuevos caminos" que Uds., Sres. Presidentes, han empeñado tanto esfuerzo en identificar. El mundo necesita estos nuevos caminos, que no pueden ser las recetas populistas del pasado, que han tenido un costo tan elevado y que todavía están pagando muchos de nuestros pueblos. Los nuevos caminos están marcados por sino del rigor, la disciplina, el esfuerzo y la responsabilidad, todo ello en el marco de la esencial solidaridad humana.

Sres. Presidentes, les deseo el mejor de los éxitos en vuestro empeño, cuyas conclusiones estoy seguro nos permitirán aprender importantes lecciones.

Muy cordialmente,

Michel Camdessus

Capítulo VI
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
Y DESARROLLO POLÍTICO
El caso del PNUD
en América Latina y el Caribe

Fernando Zumbado
Director Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Presentación

Hace algunos años iniciamos un proceso de reflexión sobre la incidencia del proceso democrático en el desarrollo de los países de la región. Buscábamos investigar cuáles eran los factores que determinaban la sostenibilidad del desarrollo humano. Ese proceso, que continúa en la actualidad, ya ha producido algunas conclusiones, sobre las que nos hemos basado para construir una agenda para el cambio dentro del vasto contexto de la gobernabilidad democrática. Es claro que el PNUD no puede hablar sobre el tema sin tener un marco de referencia sobre el proceso político que lo impulsa. Como lo señaló el Informe sobre Desarrollo Humano de 1993, «*la ausencia de compromiso político 'y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra la humanidad*».

Los problemas que ofrece el desarrollo abarcan realidades que se encuentran más allá de la esfera estricta de las necesidades económicas: en el campo político e institucional, en las superestructuras del poder, en las nuevas realidades del mercado. Los habitantes de América Latina y el Caribe no sólo quieren vivir dignamente, sino en libertad, con justicia social, en equilibrio armónico con la naturaleza. Reconocemos la brecha existente entre estas aspiraciones y la situación presente; una brecha que, insistimos, no es insalvable. Al contrario.

La asistencia mediante el proyecto aislado ya no tiene necesariamente ni el efecto ni el impacto para cambiar de raíz las situaciones de vida de la gente. En un mundo con cada vez más posibilidades, sumergidos por primera vez en una vertiginosa dinámica global, las respuestas que debemos ofrecer abarcan dimensiones que no son alcanzables sino a través de procesos políticos en los que intervengan todos los sectores de la sociedad civil. Como bien dice el conocido politólogo Víctor Pérez-Díaz, «*la sociedad civil consiste en un conjunto de instituciones sociopolíticas: una autoridad pública con un poder limitado y responsable ante la sociedad; un estado de derecho donde la ley se aplica igualmente a gobernantes y a gobernados; un espacio público (o una esfera pública); una economía de mercado, exenta en lo esencial de violencia y corrupción; y un abanico de asociaciones voluntarias. (Éste) es un edificio frágil y vulnerable, que necesita ser construido, reconstruido y reparado ince-*

“La ausencia de compromiso político y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra la humanidad”.

Los problemas que ofrece el desarrollo abarcan realidades que se encuentran más allá de la esfera estricta de las necesidades económicas: en el campo político e institucional, en las superestructuras del poder, en las nuevas realidades del mercado.

En un mundo con cada vez más posibilidades, sumergidos por primera vez en una vertiginosa dinámica global, las respuestas que debemos ofrecer abarcan dimensiones que no son alcanzables sino a través de procesos políticos en los que intervengan todos los sectores de la sociedad civil.

santemente. Nada garantiza su permanencia. En cualquier momento puede ser distorsionada y convertida en una sociedad in-civil o anti-civil, autoritaria y colectivista, si las gentes que la componen cesan de desplegar la energía y determinación necesarias.»

La gobernabilidad democrática es para el PNUD una herramienta insustituible en la vía hacia el desarrollo humano. No sólo como una visión que supera las antiguas concepciones del desarrollo, donde se igualaba el progreso con el mero desarrollo económico, sino como el elemento que establece las posibilidades de la dimensión política del desarrollo humano sostenible. El camino que hemos recorrido nos obliga a referimos a los últimos cuarenta y cinco años, que son *los* primeros de las Naciones Unidas. En este tiempo se impulsó el crecimiento económico, fortaleciendo las sociedades y las economías de *los* Estados Nacionales de la región.

Los diversos órganos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas asumieron un conjunto de temas fundamentales: las nuevas estrategias de desarrollo, la integración regional y subregional, el diseño de economías mixtas, las transformaciones estructurales (reformas tributarias, agrarias y educacionales). Éstos no sólo eran temas de carácter económico, ya que las propuestas de desarrollo social contribuyeron al fortalecimiento de las políticas sociales de los países, buscando desde el aumento del empleo, hasta el concierto de esfuerzos para superar el flagelo inflacionista, impulsando diversas modalidades diversas de participación social.

Existe una cierta paradoja en la actividad anterior del PNUD. Aunque el desarrollo económico era la meta establecida, los temas y áreas de acción aludían directa o indirectamente a cuestiones políticas fundamentales. A pesar de esto, las referencias políticas eran implícitas o tangenciales. Por esto no se previó el resultado de estos enfoques, que confirieron a la política un rango subalterno, tanto en los aspectos teóricos como en los prácticos.

No es gratuito que se impulsara esa modalidad teórica y práctica, porque había una razón poderosa: la existencia de un conflicto sobre la legitimidad del régimen político de Estado-Nación en América Latina. A consecuencia de la guerra fría entre las superpotencias nucleares se abrió un espacio para la competencia abierta en la región entre diversos regímenes políticos. No existía un acuerdo fundamental acerca del principio de legitimidad del régimen político, es decir, las razones para

articular la autoridad y la conformidad de los súbditos de un sistema. Sin este acuerdo fundamental, no era concebible un paradigma de desarrollo democrático para la región latinoamericana. Por otro lado, las personas que estaban promoviendo acercamientos teóricos sobre las formas de la democracia en la región y la discusión sobre desarrollo en ocasiones se llevaba a cabo bajo la amenaza de represión de las dictaduras o en las pocas «islas» que representaban las nociones democráticas durante la década del setenta en el exilio.

El encuentro entre la gobernabilidad democrática y desarrollo humano

Es necesario recordar que el concepto de gobernabilidad se divulgó en la opinión pública internacional a raíz del informe de la Comisión Trilateral en 1975. Este documento no tuvo una recepción positiva en América Latina, dado que sus asertos eran críticos de los sistemas democráticos de los países industriales, lo que era aprovechado por los propagandistas de los numerosos regímenes autoritarios de la época para desprestigiar las ideas democráticas. En rigor, la gobernabilidad como un atributo necesario de un régimen político, se divulgó en las propuestas de los opositores y disidentes de los regímenes autoritarios. A casi todos los que pretendían alcanzar el régimen democrático se les hizo evidente que necesitaban aumentar el consenso, el acuerdo y la concordia para acceder a regímenes menos conflictivos y más estables. Las crisis políticas eran provocadas por la falta de acuerdos sustanciales y este vacío de poder fue uno de los factores que impulsó las nuevas dictaduras, muy especialmente, en los países con mayor grado de polarización social, política e ideológica.

Las crisis políticas eran provocadas por la falta de acuerdos sustanciales y este vacío de poder fue uno de los factores que impulsó las nuevas dictaduras, muy especialmente, en los países con mayor grado de polarización social, política e ideológica.

De este modo, la necesidad de establecer coaliciones políticas y sociales para construir regímenes democráticos dotados de mayores grados de gobernabilidad se volvió una necesidad patente en la región. En varios países, los antiguos adversarios -y en ocasiones enemigos de guerras civiles, reales o larvadas- decidieron construir procesos de consenso y acuerdos para disminuir los niveles de conflicto en sus países. De esta manera, la difusión del concepto de gobernabilidad democrática de fines de los años ochenta modificó la percepción marcadamente pesimista de la década anterior. Fueron los propios actores del drama político quienes impulsaron el cambio, en su búsqueda de concordia interna y paz exterior.

La concepción de desarrollo en cuanto a crecimiento económico fue

El supuesto según el cual el crecimiento económico aumentaba la desigualdad en un primer momento para después, por un proceso de "percolación" iba a beneficiar las clases que había marginado previamente, resultó falso. La búsqueda de alternativas de desarrollo implicó la superación del reduccionismo económico para definir una estrategia fundada, ante todo, en las necesidades básicas de las personas.

objeto de una crítica radical a fines de los años ochenta. El supuesto según el cual el crecimiento económico aumentaba la desigualdad en un primer momento para después, por un proceso de «percolación» iba a beneficiar las clases que había marginado previamente, resultó falso. La búsqueda de alternativas de desarrollo implicó la superación del reduccionismo económico para definir una estrategia fundada, ante todo, en las necesidades básicas de las personas.

1990 marcó un hito con la presentación del primero de los informes anuales sobre la situación del desarrollo humano en el mundo. El PNUD quiso aportar a la discusión sobre el tema un instrumento que compara la situación de los países y que promueve la salida de las condiciones de indigencia de gran parte de la humanidad. A partir de entonces, el PNUD está observando, cada vez más de cerca, las relaciones y las dependencias entre los sistemas políticos y su capacidad de establecer caminos consistentes hacia el desarrollo humano. De esta manera, la gobernabilidad se convierte en una de las herramientas más importantes para crear el contexto adecuado de la puesta en práctica de un paradigma que se centra en mejorar las condiciones de vida de las personas. Su escueta definición es la siguiente: *«El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente»*. Otras oportunidades señaladas en el informe incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos fundamentales y el respeto a sí mismo.

El Informe del año siguiente abrió con lucidez una nueva veta en el camino al desarrollo: la interdependencia entre los factores políticos y las acciones propias del desarrollo, subrayando la necesidad de una reestructuración y señalando lo siguiente: *«aunque su alcance es muy grande, la reestructuración para el desarrollo humano sólo es posible si se adopta una estrategia política realizable»*. Sin embargo, realizar este análisis de la realidad no excluye la consideración de ciertos valores fundamentales, *«(es necesario) estimular la libertad democrática. Si una sociedad es libre, la influencia no siempre requiere afluencia. La democracia es un aliado valioso para todos»*.

En esta oportunidad, el PNUD establece las causas de la privación de grandes segmentos de la población: *«La inadecuada distribución de los recursos obedece por lo general a una causa política. Los intereses protegidos y las estructuras de poder, establecimientos militares, élites urbanas y rurales, burocracias corruptas pueden ser la causa de la mala distribución. (...) Por lo tanto, una reestructuración sólo puede*

darse si las presiones políticas se movilizan con éxito a su favor.» (Informe sobre desarrollo humano 1991). El Informe de 1992 profundizó en la relación entre la libertad política y el crecimiento económico, concluyendo: *«Hoy en día, las personas consideran la libertad como un elemento adicional opcional. Y el último decenio ha sido, en efecto, una década de democracia en muchas partes del mundo. (...) Durante la última década se han dado oleadas de transiciones de sistemas políticos autocráticos a gobiernos democráticamente elegidos.»* El Informe llamó a esto «marea de libertad» y destacó con especial énfasis el proceso político de nuestra región.

La primera oleada se extendió a través de América Latina. Comenzó en Perú en 1980, al realizarse la transición a un gobierno elegido después de 12 años de régimen militar. En los años siguientes, los regímenes militares de Sudamérica cayeron uno tras otro: Argentina en 1983, Brasil y Uruguay en 1985, Chile en 1988 y Paraguay en 1989. En Bolivia, donde ha habido más de 180 golpes de estado en 157 años, se restauró el gobierno civil y democrático en 1982. El único caso de reversión de esta tendencia fue Haití, que en diciembre de 1991 un golpe militar obligó a Jean-Bertrand Aristide, el presidente elegido constitucionalmente, a exilarse después de siete meses en el poder.

El Informe de 1993 constituyó un poderoso impulso para el programa de actividades del PNUD en América Latina y el Caribe. Tal documento señaló un cambio en el enfoque tradicional relacionado con el régimen democrático, buscando que los cambios necesarios de cada sociedad deberían proceder, ante todo, de la dinámica interna de cada uno de los países, sin tener que seguir modelos europeos o norteamericanos. Pero cualquiera que sea la estructura formal por la que opte un país, ésta no es sino el punto de partida de un largo proceso que consiste en facilitar unas formas efectivas de participación popular. De esta manera argumentaba que *«también han existido tentativas hechas desde fuera para promover o alentar la democracia, por ejemplo, mediante el condicionamiento de la ayuda a la introducción de reformas democráticas.* Aunque en muchos casos se trata de una expresión de interés común por los derechos humanos universales, esas tentativas desde fuera pueden antagonizar innecesariamente a la población y desprestigiar a quienes dentro del país actúan a favor de un cambio democrático. La democracia no equivale a una decisión solitaria ni a unas elecciones organizadas a toda prisa. La democracia exige un largo y complejo proceso de desarrollo político. Dado la inmensa diversidad de formas políticas posibles, es poco probable que las exi-

La democracia no equivale a una decisión solitaria ni a unas elecciones organizadas a toda prisa. La democracia exige un largo y complejo proceso de desarrollo político. Dado la inmensa diversidad de formas políticas posibles, es poco probable que las exigencias externas equivalgan a las necesidades reales de un país.

gencias externas equivalgan a las necesidades reales de un país.

El problema central de muchos países es la carencia de Instituciones Democráticas arraigadas. Si se aspira a que las democracias funcionen, éstas necesitan muchas cosas además de procesos electorales. Necesitan de unos partidos políticos estables, que por sí mismos pueden reunir a muchos grupos de intereses diversos y amoldarlos en una organización cohesiva.

El problema central de muchos países es la carencia de instituciones democráticas arraigadas. Si se aspira a que las democracias funcionen, éstas necesitan muchas cosas además de procesos electorales. Necesitan de unos partidos políticos estables, que por sí mismos pueden reunir a muchos grupos de intereses diversos y amoldados en una organización cohesiva. También necesita de grupos independientes, como organizaciones de agricultores, sindicatos, grupos de consumidores, grupos empresariales o grupos culturales y religiosos, organizaciones no gubernamentales, así como los demás elementos de una sociedad civil que facilitan y regulan sistemáticamente el proceso de articulación de las exigencias populares.

La formación de esas instituciones lleva tiempo, para lo cual éstas necesitan renovarse constantemente, de manera que no se convierta en instrumentos por conducto de los cuales una pequeña élite manipule a su antojo las palancas del poder. Como dice Víctor Pérez Díaz «... utilizo la metáfora arquitectónica de la construcción (...) teniendo como referencia la manera de construir no las pirámides de Egipto, de piedra para la eternidad, sino esas casas de California del Sur, hechas de adobe y de materiales ligeros, prestas a desaparecer en cualquier momento como consecuencia de un temblor de tierra o un cambio en el estilo de vida: edificios precarios cuya vida se prolonga día a día gracias a la obstinación y el ingenio de sus moradores enfrentados a circunstancias imprevisibles».

En síntesis, el encuentro entre la concepción de un desarrollo humano y la vivencia de los propios actores en situaciones políticas de carácter límite son el antecedente histórico reciente del actual programa del PNUD con respecto a la gobernabilidad democrática. Este nuevo impulso ha superado algunas restricciones y carencias del pasado. En primer lugar, se han superado los enfoques que Marshall Wolf denominó «utopías de comité», es decir, un listado de buenas intenciones elaborado por un conjunto de técnicos, cada uno de ellos aportando su idea preferida. En segundo lugar, hay una orientación democrática definitiva y tras las propuestas realizadas emerge un paradigma de desarrollo democrático. Y, en tercer lugar, se asumen las raíces propias y las restricciones de la realidad en cada Estado nacional. De esta manera se genera la posibilidad de opciones plurales para responder a las cuestiones de la política democrática de cada país. Es claro, en todo caso, que no hay recetas únicas ni soluciones evidentes para cada país.

El concepto de gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe

Con ocasión de la Cumbre hemisférica de Miami, en diciembre de 1994, la Dirección Regional del PNUD preparó un documento llamado *La Dimensión Política del Desarrollo Humano*, donde se hacía una referencia especial a América Latina y, muy particularmente, a la región Andina y a Centroamérica.

Este documento y las colaboraciones adicionales de 1995 y 1996 muestran las tres características principales de las actividades del PNUD en América Latina y el Caribe. Estas características conceptuales están interrelacionadas y, en su conjunto, definen el contexto teórico de los múltiples proyectos y las diversas actividades realizadas en los países a escala regional. Los rasgos conceptuales referidos aluden a un enfoque directo y transparente de los factores políticos, al reconocimiento de la multiplicidad de las dimensiones de la democracia, que abarca todas las dimensiones de la sociedad y el avance institucional en sus aspectos económicos, sociales y políticos.

Ahora ha llegado la época, después del itinerario recorrido en el proceso de elaboración del concepto de desarrollo humano, de enfrentar los problemas de naturaleza política sin ocultar ni negar su propia significación.

El enfoque directo y transparente de la política

Se han mencionado con anterioridad las modalidades de enfoque de los factores políticos en el desarrollo. En el pasado reciente, el conflicto político de trasfondo imponía severas restricciones, muy especialmente a los organismos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas, conformados por gobiernos de países con tan diferentes regímenes políticos. De hecho, la discusión sobre la dimensión política del desarrollo estaba limitada a los gobiernos.

Asimismo, el tratamiento académico de la política estaba afectado por el predominio, casi sin contrapeso de las escuelas estructuralistas y, más en general, de los enfoques llamados sociocéntricos, donde la política era un fenómeno residual. Sea como fuere, su resultado fue una omisión, un menoscabo o una simulación de la política. En general, los análisis sobre el desarrollo negaban los factores políticos. En otras oportunidades su importancia aparecía disminuida. Esto aparecía con frecuencia en los análisis tecnocráticos, efectuados por expertos y técnicos, donde los factores políticos eran ocultados o enfocados de un modo que desnaturalizaba su propia sustancia. Sin embargo, la mayor distorsión de los fenómenos del poder político provenía de los enfoques

El desarrollo latinoamericano, al evitar los fenómenos de poder durante una larga etapa de su maduración conceptual, provocó estrategias incompletas para enfrentar sus propios desafíos.

En las próximas décadas, es altamente probable que lo político se disuelva en lo social, cultural y económico, sin mostrar su propio perfil. Esto sucederá muy probablemente con el desafío ecológico, con sus regulaciones para conservar adecuadamente las necesidades de las futuras generaciones. En rigor, para despolitizar de manera cabal es necesario hacer transparente las estructuras y los juegos de la vida política. La despolitización espúrea tiende a aumentar la politización indebida.

de simulación, que desvirtuaban estos factores.

Ahora ha llegado la época, después del itinerario recorrido en el proceso de elaboración del concepto de desarrollo humano, de enfrentar los problemas de naturaleza política sin ocultar ni negar su propia significación. Obviamente, esta etapa entraña sus propias dificultades. Sería ingenuo desconocer que la política conlleva los riesgos de sus elementos componentes: las ideas, los intereses y las pasiones. Las ideas pueden llevar al ideologismo y al sectarismo; los intereses, al corporativismo, la discriminación, el abuso y las pasiones, a conflictos más agudos.

Los peligros y riesgos deben ser enfrentados, asumiendo como se verá más adelante, los resguardos y prevenciones adecuadas. Sin embargo, los riesgos de la politización son ínfimos ante los problemas causados por ocultar la verdadera naturaleza de los problemas políticos. El desarrollo latinoamericano, al evitar los fenómenos de poder durante una larga etapa de su maduración conceptual, provocó estrategias incompletas para enfrentar sus propios desafíos.

Es necesario tener en cuenta las exigencias propias de esta época. Las amenazas que enfrentan las naciones en su actual etapa de desarrollo, en el contexto de la globalización financiera y la creciente interdependencia económica y cultural, tienen frecuentemente un carácter político, aunque a veces sea poco visible. La corrupción, el narcotráfico y el terrorismo son los ejemplos más desgarrantes. Por otro lado, existen fenómenos políticos de signo positivo, como son las conexiones entre las organizaciones de diverso tipo de la sociedad civil internacional.

Paul Streeten, en su artículo *Global Governance for Human Development*, señala con razón: «Hasta hace poco, cualquier discusión pública sobre corrupción era tabú».

En las próximas décadas, es altamente probable que lo político se disuelva en lo social, cultural y económico, sin mostrar su propio perfil. Esto sucederá muy probablemente con el desafío ecológico, con sus regulaciones para conservar adecuadamente las necesidades de las futuras generaciones. En rigor, para despolitizar de manera cabal es necesario hacer transparente las estructuras y los juegos de la vida política. La despolitización espúrea tiende a aumentar la politización indebida.

Las múltiples dimensiones del paradigma democrático

Las principales víctimas de la negación de la política fueron la teoría y la práctica de la democracia en la región. En un libro de la UNESCO en 1991, *Cultura y gobernabilidad democráticas*, el actual Presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti señala en su prefacio: «Por primera vez en su historia institucional de más de 40 años, la UNESCO pudo formalmente abordar en la Conferencia de Montevideo «Cultura democrática y desarrollo; hacia el tercer milenio en América Latina» la controvertida cuestión de la democracia. Hasta entonces, el predominio de orientaciones autoritarias en la escena internacional y el clivaje ideológico entre Este y Oeste habían impedido una discusión abierta y útil de la cuestión.» Sin un consenso fundamental acerca del paradigma democrático, mal se podía suponer un acuerdo sobre una de sus dimensiones fundamentales: la cultura.

En la experiencia vivida por el pueblo y los dirigentes latinoamericanos, el combate por la democracia estuvo centrado durante varias décadas primero en la demanda de elecciones libres, y más tarde, cuando emergieron los regímenes autoritarios y burocráticos, en la defensa de los derechos humanos, en especial, los derechos primarios. En *La dimensión política del desarrollo humano*, señalamos las múltiples aristas del desarrollo democrático. Desde entonces, en estrecha consulta y diálogo con los actores reales de la democracia regional, se han perfilado aquellas dimensiones. En la Declaración de Viña del Mar se reflejó el consenso democrático de Iberoamérica y se aclaró con minuciosidad el contenido de cada una de estas dimensiones.

La complejidad del fenómeno democrático nos previene de las oleadas del pesimismo y optimismo que atraviesan la región cada ciclo histórico. A comienzos de la década, la «tercera ola democrática» inducía al optimismo; algunos sucesos nacionales a mitad de la década, inclinaron sin embargo a ciertos espíritus al pesimismo.

En rigor, no corresponde asumir ni una perspectiva optimista ni pesimista. Hay y habrá nuevos progresos, así como involuciones recurrentes. Lo importante y novedoso de comprender las múltiples dimensiones de la democracia es saber que sus caminos serán recorridos con diferentes duraciones. Por lo anterior es probable prever, en un período de duración breve, un gran progreso de sinceridad electoral. Es decir, las elecciones serán limpias y veraces, o al menos esa será la tendencia predominante en la región. Otros procesos, como la descentralización, suponen un período más largo. Habrá otros, en general aquellos referidos a la evolución.

La complejidad del fenómeno democrático nos previene de las oleadas del pesimismo y optimismo que atraviesan la región cada ciclo histórico. A comienzos de la década, la "tercera ola democrática" inducía al optimismo; algunos sucesos nacionales a mitad de la década, inclinaron sin embargo a ciertos espíritus al pesimismo.

En rigor, no corresponde asumir ni una perspectiva optimista ni pesimista. Hay y habrá nuevos progresos, así como involuciones recurrentes. Lo importante y novedoso de comprender las múltiples dimensiones de la democracia es saber que sus caminos serán recorridos con diferentes duraciones.

El desarrollo institucional es un poderoso recurso en esta etapa del desarrollo de América Latina y el Caribe para alcanzar un progreso equilibrado. En verdad, el subdesarrollo latinoamericano tiene rasgos de atrofia institucional y de suborganización y puede, entonces, impulsarse un cierre de la brecha.

De esta manera y en esta temporalidad se consolidarán los procesos democráticos de la región. Las democracias en América Latina obligan a superar los romanticismos efímeros de varias de las épocas pasadas de nuestra historia republicana.

Tampoco optamos por los tradicionales conceptos de reforma del Estado. Su principal equívoco proviene del uso del concepto Estado para identificar al gobierno. Éste está restringido al poder ejecutivo y a los aspectos técnicos para lograr una mejor eficiencia. Asimismo, se suele confundir el Estado con la sociedad política (la ciudadanía). Las dos confusiones anteriores afectan directamente la teoría y la práctica de la democracia y favorecen la implementación y el ejercicio del poder de los regímenes autoritarios. Estos equívocos negativos apuntan a omisiones recurrentes y generalizadas de conceptos fundamentales. Es inusual caracterizar en nuestra región como áreas del Estado a las colectividades territoriales. Así se oculta el verdadero estatuto de regiones, departamentos, provincias y comunas. En efecto, sea cual fuere el régimen político del territorio, tales subcolectividades nacionales pertenecen al Estado.

Los enfoques en torno a la sociedad civil y a la reforma del Estado son poderosas contribuciones al análisis de la sociedad latinoamericana y a sus intentos de transformación. Debo insistir en el déficit de cultura democrática y la necesidad de fortalecer la cultura cívica a través de los instrumentos educativos y de información de la comunicación social. Muy pronto iniciaremos una propuesta de actividades en torno a la dimensión cultural. Ella se unirá a los esfuerzos que desarrollaremos en temas como la descentralización del Estado, la cooperación en las reformas que se adelantan en instituciones como los partidos políticos, los parlamentos y los sistemas judiciales.

El desarrollo institucional

El examen directo de la política y la composición de la democracia en sus múltiples dimensiones son condiciones previas para comprender que el desarrollo institucional es global y que exige coherencia entre sus elementos constitutivos. Se podría establecer una lista enorme de coherencias requeridas y omitidas en las décadas pasadas. Sin ninguna intención de elaborar taxonomías, aclaremos algunas brechas: la seguridad de los contratos y la debilidad del poder judicial; la reforma de la función pública y el deterioro del sistema de partidos; la centralización política, administrativa y socioeconómica y la intención de elaborar sistemas de participación; la carencia de educación cívica formal y la demanda cultural democrática, etc.

Joan Prats se interroga del siguiente modo sobre el desarrollo institucional: «Hay dos preguntas claves en cualquier aproximación institucionalista al desarrollo económico y social: (1) por qué determinados sistemas institucionales incentivan más que otros la eficiencia económica y la equidad social; (2) por qué las sociedades ordenadas según modelos institucionales menos eficientes y equitativos no evolucionan espontáneamente hacia otros de mayor rendimiento en una especie de selección natural. La respuesta vamos a tomarla del neoinstitucionalismo de North, que ha sido construido desde una teoría del comportamiento humano, combinado con una teoría de los costos de transacción y una teoría de la producción. El punto de partida es el mismo del institucionalismo clásico; las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones de las mentes individuales para procesar la información disponible. Pero esta explicación del fundamento de las instituciones no nos dice nada de su relevancia económica. La teoría de los costos de transacción servirá a esta finalidad».

El desarrollo institucional es un poderoso recurso en esta etapa del desarrollo de América Latina y el Caribe para alcanzar un progreso equilibrado. En verdad, el subdesarrollo latinoamericano tiene rasgos de atrofia institucional y de suborganización y puede, entonces, impulsarse un cierre de la brecha.

Algunos, con razón, temen al énfasis institucional, recordando otras épocas, en que los conceptos llegaron a ser modas y de ahí se convirtieron en excesos. Es cierto que existe a veces la tentación de la ingeniería institucional para superar todas las dificultades y restricciones de la realidad. Hay que observar este proceso conceptual con serenidad y cautela.

En el conjunto de la región, y en cada país en particular, florecen los intentos institucionales después de largas décadas de atrofia y retardo. No sólo proliferan intentos de nuevas instituciones políticas. También hay empeños y propuestas en la esfera de vida familiar, en el desarrollo de la sociedad mercantil, en el perfeccionamiento de los mercados, en la defensa de los consumidores, en la conservación de las culturas indígenas. Hay severos interrogantes acerca de las instituciones más aptas para salvaguardar la identidad enfrentada a los embates de la globalización cultural.

En todo caso no debe perderse de vista el objetivo para evaluar el desarrollo institucional: el logro de una democracia eficaz, para lo cual hemos elaborado el programa de cooperación en el área de gobernabi-

En el conjunto de la región, y en cada país en particular, florecen los intentos institucionales después de largas décadas de atrofia y retardo. No sólo proliferan intentos de nuevas instituciones políticas. También hay empeños y propuestas en la esfera de vida familiar, en el desarrollo de la sociedad mercantil, en el perfeccionamiento de los mercados, en la defensa de los consumidores, en la conservación de las culturas indígenas. Hay severos interrogantes acerca de las instituciones más aptas para salvaguardar la identidad enfrentada a los embates de la globalización cultural.

lidad.

Cooperación para la democracia

Recientemente, el PNUD publicó un documento destinado a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1996, titulado *Cooperación política para la gobernabilidad democrática*. En el prólogo expresamos de manera escueta que el objetivo de la cooperación en el área de gobernabilidad es lograr una democracia eficaz. Al afirmar que la democracia debe alcanzar objetivos y logros, estamos afirmando, de manera acumulativa, los antiguos y nuevos temas del debate latinoamericano. La democracia debe ser equitativa. No hay democracia en la injusticia social sistemática y secular. Tampoco, si la sociedad y la economía no son sustentables. Como se ha expresado, el actual énfasis en las instituciones en general y, muy particularmente las políticas, obedece a superar un histórico déficit en su desarrollo.

La democracia debe ser equitativa. No hay democracia en la injusticia social sistemática y secular. Tampoco, si la sociedad y la economía no son sustentables. Como se ha expresado, el actual énfasis en las instituciones en general y, muy particularmente las políticas, obedece a superar un histórico déficit en su desarrollo.

De la misma manera, nuestra invocación al consenso, a la realización de acuerdos, a la concordia y al conflicto regulado, tiene por finalidad superar los antagonismos exacerbados del pasado reciente que, literalmente, hicieron difícil un régimen democrático. De hecho, nuestras democracias necesitan mayores grados de gobernabilidad para su propia eficacia y legitimidad.

Durante los últimos dos años, hemos realizado múltiples consultas con gobernantes y dirigentes de diversas organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe para definir un programa que confronte los principales desafíos democráticos de la actualidad.

En torno al tema de la justicia, los máximos representantes de los Estados de América Latina y el Caribe en la pasada Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, manifestaron su preocupación por dar respuesta inmediata a las demandas sociales de mejoramiento de las condiciones de imparcialidad, eficacia, constitucionalidad, y celeridad de la procuración, administración y ejecución de la justicia. De hecho, el Derecho es un agente de desarrollo social, institucional, político y económico que, en consecuencia, le concede a la justicia un papel preponderante en el proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática.

En 1997 estamos iniciando la apertura de varias redes latinoamericanas de cooperación, en temas como descentralización del Estado, parti

dos políticos y parlamentos, reformas a los sistemas judiciales y cultura democrática, este último involucrando a los medios de comunicación. Las redes servirán de vínculo a gobiernos, organizaciones no gubernamentales, líderes, expertos, instituciones académicas y otros organismos representativos de la sociedad civil para comunicarse, intercambiar experiencias e impulsar distintos procesos de reformas. De esta manera facilitamos el intercambio abierto de mejores prácticas y de conocimiento sobre los temas establecidos.

Tenemos plena conciencia de las responsabilidades y de los riesgos. Este programa avanza con el respaldo de los gobiernos y el empleo de procedimientos caracterizados por su transparencia y eficacia. Más que ningún otro programa del PNUD, el de gobernabilidad democrática exigirá de nuestra propia organización su actualización y asumir esta misión democrática con fervor. Otros organismos e instituciones internacionales, sean o no parte del sistema de Naciones Unidas, desarrollan programas de cooperación similares. Es preciso coordinar esfuerzos e iniciativas con todos ellos.

Hay que despejar, desde ya, los temores mediante el recurso a una concepción verdaderamente pluralista de la democracia. Para nosotros es muy claro: el PNUD no tiene ni aspira a poseer una receta válida para cada país en los temas de cooperación en el área de gobernabilidad. Se trata de opciones plurales en las fronteras interiores del universo democrático. Así como en el pasado no recomendábamos un modelo único de política fiscal, de programa de estabilización macroeconómica o de inversiones industriales, ocurre lo mismo en el campo de la cooperación en el área de gobernabilidad.

La primera etapa será convertir ciertos temas que provocan suspicacias en materia de información y consulta. Por ejemplo, tal como el examen de la inflación se realiza pública y objetivamente a escala regional, intentaremos que la tasa de obtención electoral sea también un dato disponible. Hoy en día se sabe cuándo un país tiene éxito en determinado programa de fomento de las exportaciones; en el futuro próximo a través del establecimiento de varias redes específicas en materia de gobernabilidad, sabremos de aquellos planes de alcaldes que han superado las crisis de la congestión vehicular y otras amenazas y problemas urbanos.

La cooperación en el área de gobernabilidad respeta las tradiciones históricas y las modalidades que adquiere la cultura social y política de

Más que ningún otro programa del PNUD, el de gobernabilidad democrática exigirá de nuestra propia organización su actualización y asumir esta misión democrática con fervor.

Hay que despejar, desde ya, los temores mediante el recurso a una concepción verdaderamente pluralista de la democracia. Para nosotros es muy claro: el PNUD no tiene ni aspira a poseer una receta válida para cada país en los temas de cooperación en el área de gobernabilidad. Se trata de opciones plurales en las fronteras interiores del universo democrático. Así como en el pasado no recomendábamos un modelo único de política fiscal, de programa de estabilización macroeconómica o de inversiones industriales, ocurre lo mismo en el campo de la cooperación en el área de gobernabilidad.

cada nación. El ejercicio de comparación con el mundo externo no puede ser una imposición de técnicas, de métodos o de programas sino una invitación a la discusión plural.

Nuestra cooperación conoce la diversidad de escuelas doctrinales y de disciplinas científicas que están involucradas en cada una de las cuestiones de la agenda de problemas cruciales. También respeta las preferencias de los gobernantes, su agenda y el modo de enfrentar los temas sustantivos y las cuestiones de procedimiento relacionados con la cooperación.

El PNUD, al asumir este desafío, no se adapta a las modas que plantean, de década en década, los nuevos temas de la agenda internacional. Para la Dirección Regional de América Latina y el Caribe, el programa de cooperación en el área de gobernabilidad tiene su raíz en las condiciones y en el examen de las necesidades de las sociedades de la región. No nos hemos «montado sobre la tercera ola democrática» para cabalgar mientras ella dure hasta desaparecer. Nuestra contribución también será atenta y eficaz en los años grises y en las eventuales oleadas de involución democrática.

Ni el desarrollo humano ni el desarrollo democrático tienen asegurado el éxito inmediato. Sin embargo, a ellos hemos consagrado la misión del PNUD en América Latina y el Caribe.

Capítulo VII

PARTICIPANTES A LA II REUNIÓN PLENARIA DEL CÍRCULO DE MONTEVIDEO

Javier Arenas, España Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales desde mayo de 1996. Licenciado en Derecho. Master en Alta Dirección de Empresas. Perteneció a la Unión de Centro Democrático, siendo Presidente de las Juventudes Centristas. Presidente de la Democracia Cristiana en Andalucía. Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Sevilla (1983-1987). Diputado por Sevilla en el Parlamento de Andalucía (1986-1989). Vicepresidente de la Comisión de Justicia y Gobernación en el Parlamento de Andalucía. Diputado Nacional por Sevilla, desde octubre de 1989 (IV Legislatura). Coordinador de Comisiones del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados en 1990. Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Control de RTVE en el Congreso de Diputados. Vicesecretario General del Partido Popular (1991-1993). Diputado Nacional por Sevilla, de nuevo (V Legislatura), continuando como Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Control de RTVE (1993). Desde julio de 1993, es Presidente del Partido Popular de Andalucía. Presidente de la Comisión de Medios de Comunicación del Partido Popular. Diputado por Sevilla en el Parlamento de Andalucía, desde junio de 1994 (IV Legislatura). Portavoz del Grupo Popular en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, desde noviembre de 1994 (V Legislatura). El 5 de mayo de 1996 es nombrado ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

* **Belisario Betancur, Colombia** Presidente de Colombia (1982-86) Ministro de Trabajo, Diputado, Senador y Embajador de Colombia en España. Catedrático en economía, sociología, derecho e ideas políticas; profesor de griego y latín. Doctor Honoris Causa en las universidades de Georgetown en Washington D.C., Colorado, y Autónoma de Manizales. Impulsó el Grupo de Contadora por la paz de Centroamérica. Miembro de las Academias Colombiana de Jurisprudencia y de la Lengua Española; de la Comisión Sudamericana de Paz; Presidente de la Fundación Santillana para Iberoamérica; Presidente de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas, en el proceso de paz de El Salvador; y Vicepresidente del Club de Roma para América Latina. Miembro de la Comisión Pontificia de Justicia y Paz (1991-96). Uno de los 30 miembros de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales creada en 1994 por el Papa Juan Pablo II. Entre sus condecoraciones, se destacan: la Gran Cruz de Isabel La Católica y la Orden de Carlos III, de España, la Legión de Honor, de Francia. Entre sus libros se destacan: *Desde otro punto de vista*; *El rostro anhelante*; *Desde el alma del abedul*; y *Colombia cara a cara*.

* **Natalio R. Botana, Argentina** Investigador Jefe en el Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato Di Tella y profesor de dicha institución. Colaborador del Diario La Nación. Miembro de la

Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de la Historia. En 1995 recibió el Premio Consagración Nacional en Historia y Ciencias Sociales. En 1979 obtuvo la Beca Guggenheim. Ha dictado cursos y seminarios en diversas universidades americanas y europeas. Entre sus libros se destacan: *La légitimité, probleme politique* (1968); *El régimen militar* (1966-73); *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo* (1984); *El orden conservador; La política Argentina entre 1880 y 1916* (1994); *La Libertad política y su historia* (1991); *De la República posible a la República verdadera (con Ezequiel Gallo)*, (1996). *Sarmiento: una aventura republicana* (1996)

**** Luiz Carlos Bresser Pereira, Brasil** Ministro de Administración Federal y de Reforma del Estado desde enero de 1995. Ministro de Hacienda de Brasil (1987). Secretario de Gobierno del Estado de San Pablo durante el Gobierno de Franco Montoro (1985-87). Vicepresidente Administrativo del Grupo Pao de Açucar (1963-83), y Miembro de su Junta Directiva (1988-94). Profesor Titular del Departamento de Economía de la Escuela de Administración de Empresas de San Pablo de la Fundación Getúlio Vargas. Presidente del Centro de Economía Política y Editor de la Revista de Economía Política desde 1980. Doctor y Docente Libre en Economía de la Universidad de San Pablo así como Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires desde julio de 1996, cuando dictó la conferencia *Un Nuevo Estado para un Nuevo Capitalismo*. Entre sus libros, se destacan: *Desarrollo y Crisis en Brasil* (1968); *Reformas Económicas en las Nuevas Democracias* (1993); y *Economic Crisis and State Reform in Brazil* (1996). Autor de numerosos artículos en publicaciones especializadas.

*** Michel Camdessus, Francia** Director y Presidente del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional por tercera vez consecutiva. Gobernador del Banco de Francia (1984-87). Director del Tesoro Francés (1982-84). Presidente de Club de París (1978-84). Presidente del Comité Monetario de la Comunidad Económica Europea (1982-84). En 1984 fue nombrado Gobernador del Fondo Monetario Internacional por Francia. Doctorado en Economía del Instituto de Ciencias Políticas de París y de la Escuela Nacional de Administración de Francia.

**** Hugo Fernández Faingold, Uruguay** Senador de la República Oriental del Uruguay. Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1985-89). Miembro del Comité y Delegado del Partido Colorado a la Mesa Ejecutiva de la Convención Nacional Programática (1983-85). Redactor del Programa Partidario (1983) y del Programa del Foro Batllista (1994). Realizó diversas consultorías entre los años 1973 y 1984.

Director de Gabinete y de Financiamiento Externo y Proyectos del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola IICA (1978-80). Jefe de la División de Planificación Perspectiva del IICA (1978-80). Decano en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Costa Rica (1974-76). Especialista en Planificación (IICA) (1973-74). De 1969 a 1971 trabaja en el Programa OEA-BID Estudios Sectoriales (empleo, salud, educación, vivienda, seguridad social, población, cooperativa, y desarrollo rural). Co-Director del Diario El Día. Ha realizado varios artículos técnicos y publicaciones para revistas especializadas, sobre temas de Sociología y Ciencias Políticas, Planificación, Empleo, Proyectos y Desarrollo Rural.

Manuel Fraga Iribarne, España Presidente de la Junta de Galicia desde el 1 de febrero de 1990, reelecto en las elecciones autonómicas de 1993. Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas. Catedrático de Derecho Político en la Universidad de Valencia. Fue vicepresidente del Gobierno para Asuntos del Interior y ministro de la Gobernación en el primer Gobierno de la Monarquía. Electo por primera vez diputado en las elecciones legislativas de 1977, fue reelecto en las de 1979, 1982, 1986 Y 1993. También fue diputado en el Parlamento Europeo (1987) y embajador de España en Londres (entre 1973 y 1975). Es el fundador del partido Alianza Popular, al cual preside desde su creación en 1986.

* **Felipe González Márquez, España** Presidente del Gobierno elegido por el Congreso de Diputados nombrado por Su Majestad el Rey (1982-96). Secretario General del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y líder de la oposición. Diputado por Madrid en todas las legislaturas desde 1977. Número Uno en la candidatura al Congreso de los Diputados por Madrid, desde las primeras Elecciones Generales (1977). Legalizado el PSOE en febrero de 1977, participó en todas las negociaciones entre la oposición y el Gobierno de Adolfo Suárez. Galardonado con el Premio Carlomagno en mayo de 1993. Desde 1965 a 1970 formó parte del Comité Provincial del PSOE en Sevilla y del Comité Nacional. Ingresó en las Juventudes Socialistas en 1962 y en el PSOE en 1964.

José Angel Gurria Treviño, México Secretario de Relaciones Exteriores de México desde el 1ro. de diciembre de 1994. Licenciado en Economía. Secretario de Asuntos Internacionales del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Constitucional (abril de 1994) y del cual ha sido militante desde 1967. Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior (enero de 1993) y Director General de Nacional Financiera (diciembre de 1993). Ingresó a la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público en 1977 y en 1989 fue designado Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales, cargo desde el cual fungió como Jefe del equipo que reestructuró la deuda pública externa y como responsable de las negociaciones del sector financiero del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Entre sus publicaciones se destacan: *La política de la deuda externa* (1994); *La Administración Pública Contemporánea en México* (1993); *Co-autor del estudio Estimación de la Fuga de Capitales en México (1970-90), publicado por el BID* (1991).

* **Enrique V. Iglesias, Uruguay** Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1988. Durante su primer período se promovió a que los países miembros comenzaran un proceso de reforma, liberalización, modernización e integración. Impulsó un programa de modernización del BID. Comenzó a operar la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), filial del Banco encargada de asistir en forma directa a las pequeñas y medianas empresas. Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-88). Presidente de la Conferencia de GATT en Punta del Este, Uruguay, (1986). Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe de las Naciones Unidas (ECLAC) (1972-85). Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Recursos Energéticos nuevos y renovables (1981). Presidente del Banco Central del Uruguay (1966-68). En 1954 comenzó su carrera profesional en la "Unión de Bancos del Uruguay". Tiene diversas publicaciones y varios artículos sobre temas económicos sobre Latinoamérica y Uruguay, y entre sus libros se destacan: *Latinoamérica y el principio de los 80s. El Desafío de la energía; Desarrollo y Equidad; y El desafío de los 80s.*

* **Helio Jaguaribe de Mattos, Brasil** Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales-IEPES desde 1980. Titular de la Cátedra de Ciencia y Tecnología. Profesor del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) (1968-69); de la Universidad de Stanford (1966-67); y de la Universidad de Harvard (1964-66). Diplomado en Derecho por la Universidad Católica do Rio de Janeiro-PUC (1946). En 1963 la Universidad de J. Gutenberg, Mainz, RFA, le confirió un doctorado "Honoris Causa" en Filosofía. Entre sus libros, se destacan: *El Nuevo Escenario Internacional* (1985); *Sociedad, Estado y Partidos en la Actualidad Brasileira* (1992); *Crisis en la República: 100 años después* (1993); *Economía Mundial en Transformación* (1994); y *el Estado en América Latina* (1995).

* **Ricardo Lagos Escobar, Chile** Ministro de Obras Públicas de la República de Chile (1994). Candidato a la Presidencia de la República (1993).

Ministro de Educación (1990-92). Presidente del Partido por la Democracia (PPD) (1987-90). Presidente de la Alianza Democrática (AD), primera coalición de partidos políticos opuesta al Gobierno del General Pinochet (1983-84). Profesor Visitante en la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (1974-75). Profesor de la Universidad de Chile, ocupando entre otros, los cargos de director de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas; Director del Instituto de Economía y, Secretario General (1963-72). Autor de varios libros y artículos especializados en economía, política y ciencias sociales.

* **Manuel Marín, España** Vicepresidente primero de la Comisión Europea (1993-). Vicepresidente de la Comisión Europea (1986-). Responsable de Relaciones Exteriores con los países del Mediterráneo Sur, Oriente Medio y Próximo, América Latina y Asia (1995-). Responsable de las relaciones de la Unión Europea con los países de América Latina; África; Caribe y Pacífico, Oriente Próximo, Oriente Medio y Asia, así como de la Ayuda Humanitaria (1993-94). Responsable de las políticas de Cooperación para el desarrollo (países de África, Caribe y Pacífico) y de Pesca (1989-92). Responsable de Asuntos Sociales: Educación y Empleo (1986-88). Secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, puesto en el que coordinó las negociaciones que condujeron a la adhesión de España a la Comunidad Europea (1982-85). Miembro del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) desde 1974.

* **Luciano Martins de Almeida, Brasil** Consejero Especial del Presidente Fernando H. Cardoso. Coordinador General del Comité Asesor de Alto Nivel (Grupo de Análisis y Pesquisa - GAP) en la Secretaría General de la Presidencia. Miembro del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1996). Miembro del Comité de Alto Nivel para la creación del Centro Internacional para el estudio del Desarrollo Sostenible, ministro de Relaciones Exteriores (1992-93). Miembro de la Junta Consultiva del Programa de Relaciones Exteriores de la Universidad de San Pablo (1993). Investigador Jefe del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Paris (1974-86). Profesor de la Universidad de Rio de Janeiro, Universidad de Campinas, Universidad de Brasilia, Universidad de Columbia en Nueva York, Universidad de Nanterre, Paris. Coordinador de varias conferencias entre las que se destacan: El Nuevo Orden Internacional (1992); O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas (1994); Brasil y las Perspectivas del Siglo XXI (1988); Y la Región del Amazonas y la Ecología (1988). Entre sus libros se destacan: *A nova ordem internacional em questao* (1993); *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64* (1985); y *Amérique Latine: crise et dépendence* (1972).

William J. McDonough, USA Presidente y Principal Oficial Ejecutivo del Federal Reserve Bank of New York (1993). Vicepresidente y miembro permanente del Federal Open Market Committee (FOMC). Miembro del Directorio del Bank for International Settlements y Presidente del Committee on Payment and Settlement Systems. En 1992 fue nombrado Vicepresidente del Federal Reserve Bank of New York, habiendo sido gerente de operaciones del mercado abierto para el FOMC. Vicepresidente de Directorio del First Chicago Corp. y de su Banco, First National Bank of Chicago donde desarrolló una carrera de 22 años. Cumplió funciones como asesor de varias organizaciones locales e internacionales. Anteriormente trabajó en el Departamento de Estado (1961-67) y en la Marina de Estados Unidos (1956-61). Miembro de la Junta de Gobernadores de la Academia de Ciencias de New York, de la Junta Directiva de la Orquesta Filarmónica de New York y Presidente del Directorio del Economic Club de New York.

* **Jordi Pujol, España** Presidente de la Generalitat de Catalunya, para cuyo cargo fue elegido en 1980 y reelegido en 1984, 1988, 1992 Y 1995. Diputado en el Congreso de Madrid (1977 -80). Jefe del Grupo Parlamentario de CIU en el Congreso de Diputados (1977-1980). Vicepresidente de la Comisión de Defensa del Congreso (1977-1980). Diputado al Parlamento de Catalunya desde 1980. Vicepresidente de la Asamblea de las Regiones Europeas (ARE) desde 1988 hasta 1992, y Presidente desde entonces. Colaborador del Presidente Edgar Faure en el Consejo de las Regiones de Europa desde 1985. A lo largo de tres legislaturas, su obra ha sido decisiva para la vertebración de la autonomía catalana. En su actividad política, dedicó grandes esfuerzos a la creación de obras de infraestructura cultural, económica y social del país; contribuyendo a la creación de los elementos políticos y no propiamente políticos necesarios para funcionar en un marco de identidad, competitividad, bienestar social y proyección internacional. Entre sus libros se destacan: *Fer poble, fer Catalunya* (1965); y *Des dels turons a l'altra banda del riu*; *Construir Catalunya* (1979); *Als joves de Catalunya*; *Los desequilibrios territoriales en España* (1978); y *El papel de la Europa mediterránea* (1990).

* **Germán W. Rama Facal, Uruguay** Presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación (ANEP) (1995). Director de la Misión de Desarrollo Social de Costa Rica del Banco Interamericano de Desarrollo (1993). Asesor del Ministerio de Educación de Argentina en el programa de "Evaluación de la calidad de la Educación Primaria y Secundaria". Director de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

en Montevideo (1987-93). Director de los Proyectos "Diagnóstico de la educación primaria y ciclo básico de educación media" y "Diagnóstico del 2do. ciclo de Enseñanza Secundaria y evaluación de aprendizajes en Lenguaje y Matemática en los cursos terminales". (CODICEN) y la CEPAL (1990-94). Director del Proyecto Conjunto UNESCO-CEPAL-PNUD sobre Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (1975-81). Director del Área Política Social en la oficina de Planeamiento y Presupuesto y Director del Área de Educación en la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) de Uruguay (1963-68).

Alvaro Ramos Trigo, Uruguay Ministro de Relaciones Exteriores desde marzo de 1995. Senador de la República. Candidato a la Vicepresidencia de la República por el Partido Nacional en las elecciones de 1994. Co Fundador y Presidente del sector Propuesta Nacional del Partido Nacional. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (1990-1993). Co Director del Diario "El Observador". Consultor de varios organismos internacionales, entre otros el IICA, ALADI, OEA Y el BID, así como de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Asesor de la Intendencia Municipal de Paysandú.

Alberto Ruiz Gallardón, España Nacido en Madrid, el 11 de diciembre de 1958. Casado. Cuatro hijos. Licenciado en derecho. Es abogado. Miembro de la Carrera Fiscal, en situación de Excedencia Voluntaria. En 1983 fue elegido Concejel del Ayuntamiento de Madrid, y desde 1987 es Diputado de la Asamblea de Madrid. Miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Popular. Senador por Madrid desde 1987. Ha sido Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y en la Asamblea de Madrid, Presidente de la Comunidad de Madrid.

* **Julio María Sanguinetti, Uruguay** Presidente de la República (1985-90 y 1995). Representante del Partido Colorado en las negociaciones multipartidarias con las Fuerzas Armadas destinadas a asegurar el proceso de reinstitucionalización del país y la convocatoria a elecciones nacionales y candidato a la Presidencia (1984). Secretario General del Partido Colorado (1983). En 1976 se le proscriben sus derechos políticos hasta junio de 1981. Ministro de Educación y Cultura (1972-73). Ministro de Industria y Comercio (1969-71). Asesor Integrante de la Comisión del Presidente de la República para la Conferencia de Presidentes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1967). Miembro Redactor e Informante del proyecto de reforma constitucional (1966). Miembro de la Delegación Uruguaya a la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo en Ginebra (1964). Diputado representante del Partido Colorado (1963, 1966 y 1971). Entre sus labo-

res culturales se destacan: Presidente de la Comisión de Artes Plásticas (1967); Miembro fundador de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación (1972). Doctor Honoris Causa, Universidad de Brasilia (1985). Presidente del Instituto PAX, fundación académica de acción internacional (1990). Dirige los seminarios "América Latina en su Laberinto" en Madrid (1991), Y "Las Transiciones en América Latina", en Paraguay (1992). Doctor Honoris Causa, Universidad de Asunción, Paraguay (1994). Doctor Honoris Causa, Universidad de Génova. Entre sus labores periodísticas se destacan: Redactor del semanario "Canelones" (1953). Cronista y redactor del vespertino Acción (1955-1965). Redactor político, columnista y miembro del Consejo de Dirección del matutino "El Día". Entre sus publicaciones se destacan: *Alcances y Aplicaciones de la Nueva Constitución Uruguaya* (1967); *La Nueva Constitución* (1967, 1971); *El Temor y la Impaciencia* (1991); y *Un Mundo sin Marx* (1993). Entre las condecoraciones recibidas se destacan las siguientes: Orden de Malta, Grado Gran Collar; Orden de Isabel La Católica, Grado Gran Collar; Orden del Libertador, Grado Gran Collar; Orden de Andrés Bello, Grado Gran Cordón; Orden del Libertador Gral. San Martín, Grado Gran Collar; Orden del Mariscal Francisco Solano López, Grado Gran Collar.

* **Fernando Zumbado, Costa Rica** Subsecretario General de las Naciones Unidas y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD desde el 5 de mayo de 1991. Subsecretario de Planeamiento de la República de Costa Rica (1976). Miembro de la Junta de Directores del Banco Central de Costa Rica (1977). Embajador de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas (1982-84) y Embajador ante los Estados Unidos de América y la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1985). Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica (1986-1990). Profesor en la Universidad de Costa Rica durante los años setenta. Ha realizado publicaciones de varios artículos sobre temas sociales, económicos y de planificación, y más recientemente, publicó ensayos sobre el Desarrollo Sostenible.

* Miembros del Grupo Constitutivo del Círculo de Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 1996.

** Redactores de los documentos de reflexión para la II Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo.