

La Modernización del Estado

Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para
Gobernar

Allen Schick

Noviembre de 2003

1. La pasada década, los modernizadores del estado estuvieron bastante ocupados creando nuevas instituciones del ejercicio del poder y rehabilitando las antiguas tanto en los países en desarrollo como en los países de mercados emergentes. Las instituciones multinacionales, entre ellas el BID, han promovido y financiado activamente la modernización y han llegado a la conclusión de que es necesario tener un estado eficaz para combatir la corrupción, alentar los flujos internos de capital, mejorar los servicios públicos, promover el rendimiento de cuentas, nutrir a la sociedad civil y alentar otras condiciones favorables para el desarrollo. Décadas de decepciones y desencantos han convencido a la comunidad de desarrollo que un estado que no se desempeña bien y no le rinde cuentas a su pueblo no puede hacer un uso productivo de la asistencia internacional ni tampoco puede sostener mejoras sociales ni económicas.

2. Aunque este argumento parezca muy sensato, es apropiado preguntar si es que una estrategia de modernización del estado puede cambiar la corriente cuando han fracasado tantas iniciativas de desarrollo previas. ¿Es la modernización del estado simplemente la última tabla de salvación a la que nos aferramos con la esperanza de que algo pueda funcionar, cuando muy poco lo ha hecho en realidad? ¿Cómo es que sería un estado modernizado, y cómo sabría un país (o una organización internacional) si es que se ha logrado este objetivo? ¿Puede un estado ser realmente moderno si sus mercados y sociedad no lo son, si todavía predominan las reglas y las relaciones informales? Además, ¿se puede modernizar a un estado si la sociedad civil continúa separada y sin participar o si los procesos políticos no llegan siquiera a los ideales democráticos? ¿Es la modernización algo más que chafallar con la maquinaria del gobierno?

3. Estas preguntas reflejan la profunda inquietud de que a pesar de los logros significativos de la modernización del estado, el desarrollo todavía se encuentra obstaculizado por serias insuficiencias, entre ellas, la recalcitrante corrupción, los servicios públicos deficientes, la desconfianza generalizada del gobierno y la dependencia de instituciones informales para compensar por las imperfecciones o fallas gubernamentales. A medida que el BID y otras organizaciones de desarrollo diagraman estrategias de modernización futuras, les conviene considerar porqué no se han satisfecho las vigorosas expectativas de hace una década.

4. La inquietud acerca de la modernización del estado ha sido movida por el último (2003) índice de percepción de la corrupción de Transparency International. Esta encuesta anual descubrió poca mejora en los puntajes de corrupción y la clasificación de la mayoría de los países en desarrollo.¹ A pesar de las altamente publicitadas campañas contra la corrupción, Transparency International informó que la mayoría de los países en desarrollo aún tiene elevados niveles de corrupción. A excepción de Chile y el Uruguay (los cuales clasificaron 20° y 33° de entre los 133 países entrevistados), todos los países en la región del BID han obtenido un puntaje menor de 5 (en una escala en la cual 10 representa una incidencia de corrupción insignificante). La mayoría se encontraba en la mitad inferior de la escala. Los puntajes y clasificaciones no difieren significativamente de aquellos informados en la primera encuesta anual de Transparency International que fuera publicada en el año 1995.

5. Transparency International mide la percepción, que a menudo demora en mostrar los cambios que se dan en las condiciones subyacentes. Es ciertamente posible que el porcentaje del índice

¹ Transparency International, Comunicado de Prensa, 7 de octubre de 2003, publicado en www.transparency.org

de la corrupción falle en captar las mejoras recientes en algunos países. Además, la corrupción es sólo una faceta de la agenda de la modernización del estado; no es una medida de todas las deficiencias del ejercicio del poder que afligen a los países en desarrollo. También es posible que la corrupción persista a un nivel alto a pesar de que varias instituciones de gobierno hayan sido mejoradas de manera significativa. Empero, la corrupción es un indicador pertinente debido a que tiende a estar correlacionada con otras insuficiencias en el gobierno. De hecho, los indicadores del ejercicio del poder preparados por los investigadores del Banco Mundial le han asignado a la mayoría de los países en desarrollo, incluyendo a muchos en la región del BID, puntajes bajos en el imperio de la ley, el rendimiento de cuentas y otras medidas de gobierno pertinentes.² No obstante, se debe mencionar que los indicadores del ejercicio del poder también dependen, en su totalidad o en parte, de percepciones en vez de depender de criterios objetivos.

6. A pesar de los puntajes decepcionantes en los indicadores de corrupción y del ejercicio del poder, la modernización del estado es un bloque de construcción esencial de la sociedad moderna; los países con un estado sin buen desempeño están retrasados en desarrollo y adolecen de otras patologías. Abandonar la modernización del estado no es una opción viable, pero ampliarla y reformularla podría serlo. Los párrafos que se presentan a continuación tratan brevemente acerca de las formas en las que se podría incluir la modernización del estado de manera más eficaz dentro de una estrategia de desarrollo general. Los argumentos que se resumen en estos párrafos se presentan en las secciones restantes de este documento y los mismos abogan por hacer que la modernización del estado sea una parte más prominente de la

² Ver Daniel Kaufman, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, Governance Matters!! Banco Mundial, Documento de Trabajo de Desarrollo de Políticas 2772, Febrero de 2002.

agenda de desarrollo que esté explícitamente conectada con otras reformas estructurales y de políticas.

7. Una razón para reorientar la modernización del estado es que la comunidad de desarrollo parece estar ambivalente al respecto del papel fundamental del estado en guiar la mejora social y económica. Aunque la modernización del estado lucha por facultar al estado para llevar a cabo sus funciones de manera más eficaz, una parte importante de la asistencia que otorgan los donantes se canaliza a las instituciones que desafían la autoridad y legitimidad de la nación-estado. Los rivales del estado son las ONG, los gobiernos subnacionales, las instituciones supranacionales, las regiones administrativas y los acuerdos al estilo del mercado. Lo que tal vez sea aún más importante que el dinero que se les otorga a estas instituciones alternativas, es la aceptación generalizada de la idea de que las mismas se desempeñan mejor que el estado. Aunque el estado aún es poderoso y dispone de grandes recursos y autoridad, los mensajes mixtos que envía—la promoción de la modernización y el respaldo de alternativas—podrían indicar que el papel del estado como el motor del desarrollo será menos destacado en el nuevo siglo que lo que fue en el siglo pasado.

8. Las reformas de la modernización del estado recalcan la necesidad de reforzar el rendimiento de cuentas, pero a menudo proporcionan insuficiente atención a la capacidad de desempeño del estado. El énfasis que se pone en el rendimiento de cuentas se puede deber a la percepción de que el estado es tan poderoso que ya no toma en cuenta los intereses de su pueblo y funciona para el beneficio de aquellos que llevan sus riendas. No obstante, podría ser que un estado, que es tan poderoso que puede impedir el cambio, es sin embargo demasiado débil para servir al

pueblo o para promover el desarrollo. Por lo tanto, podría ser apropiado, volver a equilibrar la estrategia de modernización del estado proporcionando igual consideración a la capacidad como a los instrumentos y los recursos que necesita el estado para transformar a la sociedad.

9. La modernización del estado a veces se considera como si fuera un fin en sí mismo, y no se le vincula lo suficiente con otras metas de desarrollo, en particular, el avance de la democracia política y la promoción de políticas a favor de los pobres. Es poco probable que la modernización del estado pueda hacer algún avance significativo si es que se la considera como un asunto de la maquinaria gubernamental en vez de considerarla como un punto en la estrategia general de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de la gente común. Un país que es pobre y tiene instituciones democráticas débiles, servicios públicos deficientes y recursos insuficientes no tendrá un estado moderno, sin importar qué tanto se invierta en iniciativas de modernización del estado. Un estado se tiene que modernizar junto con el resto de la sociedad; y si no lo hace así, el estado continuará siendo obstaculizado por la ineficiencia, la corrupción, el débil rendimiento de cuentas y otras patologías que retardan el desarrollo.

10. Estos desafíos de la modernización del estado son la base del argumento de este documento. Los dos primeros están relacionados con la capacidad y la fortaleza del estado, el tercero con la agenda de desarrollo general. Al final de cuentas, el éxito de la modernización del estado depende fundamentalmente de la fortaleza del estado, el vigor de las instituciones políticas democráticas, la tasa del crecimiento económico, la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos y de la legitimidad del gobierno. La modernización del estado es un medio para crear estos elementos esenciales de una buena sociedad. Aunque estos ambiciosos fines han sido

evasivos, la modernización del estado no llegará a nada si no es que no hace un progreso sustancial hacia ellos.

11. Las reflexiones que se presentan en este documento provienen en parte de varias décadas de trabajo en la reforma de la administración pública al igual que de un examen minucioso de más de una docena de proyectos de modernización del estado financiados por el BID y de visitas que realizó el autor al Brasil y Uruguay, dos países que han tenido agendas activas de modernización administradas en los niveles altos del gobierno. En estos países, y yo creo que en muchos otros también, la modernización del estado parece haber tenido mayor éxito en la modernización de la informática y en hacer que el gobierno sea más transparente, pero de alguna forma, ha sido menos exitosa en transformar la provisión de servicios públicos. En ambos países, al igual que en la Región en su conjunto, la modernización se ha visto afectada por las vicisitudes de la economía; y en el Brasil, también ha recibido el impacto de un giro significativo en el liderazgo político.

1. La modernización del estado requiere un estado fuerte

12. La comunidad de desarrollo es ambivalente con respecto al futuro papel de la nación-estado. Aunque la modernización del estado apuntala explícitamente a fortalecer al estado, otras prominentes iniciativas de desarrollo socavan la posición del estado. Incluso cuando un estado débil no es el resultado esperado, los proyectos y asistencia que pasan por alto a las instituciones de gobierno nacional, pueden tener el efecto acumulativo de favorecer a los rivales mismos de la autoridad pública. En algún otro lugar he argumentado que la sustitución contemporánea del ejercicio del poder por el gobierno puede reflejar la falta de inversión en el estado y por lo tanto,

contribuye a la pérdida de la posición de mando que el estado ha tenido a lo largo de la mayor parte del Siglo XX.³ Lo que es importante no es el motivo de aquellos que buscan alternativas al estado, sino el efecto de sus reformas, que es retirar el apoyo y la legitimidad del estado.

13. Un desafío al estado proviene de la popularidad de las ONG, las cuales ahora reciben miles de millones de dólares en ayuda de donantes cada año. Aunque las ONG vienen en muchas formas y desempeñan diversas funciones, todas comparten una característica en común—no son gobiernos. Es realmente extraordinario que estas entidades sean definidas por lo que no son, pero su “no definición” es una placa de honor que las distingue de los estados ineficaces que ellas aparentan desplazar o influir. Las ONG son más notables en aquellos países en los que el estado es más débil, especialmente en los países menos desarrollados. En estas jurisdicciones, las ONG llenarán el vacío dejado por la ausencia del estado, a través de la provisión de servicios a las comunidades descuidadas, organizando a los desposeídos y proporcionándoles voz en el ámbito político. Al enfocarse en todo lo bueno que hacen las ONG, es fácil perder de vista el simple hecho de que estas organizaciones hablan de la derrota ante la posibilidad de rehabilitar el estado.

14. Otra alternativa popular se encuentra en la prisa para descentralizar la autoridad pública y la provisión de servicios. La descentralización es uno de los pilares clave de la modernización del estado, no sólo en los países grandes con poblaciones diversas sino también en los pequeños para los cuales alguna vez se consideró que la centralización era la estructura más apropiada. El caso de la descentralización se basa en la afirmación de que el estado es demasiado remoto y

³ Allen Schick, “The Performing State”, preparado para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2003.

uniformista, insensible a los intereses de aquellos que se supone sirve e incapaz o reacio a proporcionar los servicios básicos que mejorarían la miseria y le dieran al pueblo la esperanza de un mañana más promisorio. Los descentralizadores reconocen que el estado es un excelente recolector de impuestos, pero arguyen que muchos de los ingresos fiscales que produce debieran ser entregados a los gobiernos subnacionales. Al urgir esta división del trabajo público, los descentralizadores se olvidan de lo frágil que se volvería el estado si es que extrae ingresos fiscales pero no acumula el crédito político de proveer servicios. Es muy dudoso que un estado pueda mantener el apoyo del público por largo tiempo si es que se le coloca en este papel.

15. La nación-estado también ha sido desafiada por el papel ampliado que se le ha asignado a las organizaciones regionales e internacionales, las cuales tienen la buena reputación de ser mejores proveedores de bienes públicos que trascienden las fronteras nacionales. La lista de “bienes públicos internacionales” cubre muchas de las responsabilidades que en alguna ocasión se encontraban claramente dentro del dominio de la nación.⁴ Una vez que a una función se le etiqueta como bien público internacional, se ha emitido el juicio de que una entidad que no se encuentra confinada dentro de las fronteras nacionales se debe hacer responsable de ella. La nueva Constitución de Europa, la cual se encuentra en las etapas finales de su bosquejo, es el presagio de la reducción de la competencia de la nación-estado⁵. Lo que se está desarrollando en Europa puede ser una plantilla para la futura relación entre la nación-estado y las entidades supranacionales. Mientras que la transferencia de la autoridad a una organización regional o internacional no es una parte central del movimiento de la modernización del estado, los

⁴ Ver Publicaciones de las Naciones Unidas, Global Public Goods: Taking the Concept Forward, Documento de discusión No. 17, marzo de 2003.

⁵ El borrador de la Constitución de Europa fue aprobado por la Convención Europea en 2003 y su aprobación final está programada, sujeta a enmiendas, en 2004. Luego estará abierta para la ratificación de cada uno de los países miembros.

modernizadores son instintivamente internacionalistas, puesto que ellos buscan transplantar prácticas e innovaciones de avanzada de una jurisdicción a otras. En un mundo modernizado, las diferencias nacionales se contraen a medida que los países se van moldeando de acuerdo a las buenas o mejores prácticas que promueven los reformadores. Cuanto más similarmente estén gobernados y administrados los países, más maduros están para recibir las estructuras internacionales que suplantán al estado.

16. La agenda de modernización del estado está en conflicto con una innovación contemporánea que ha disminuido la jurisdicción de operación efectiva de algunas naciones-estado—el establecimiento de regiones administrativas que manejan ciertas funciones gubernamentales, tales como la tributación y aduanas. Generalmente, las regiones se encuentran exentas de las reglas administrativas estándar que rigen al personal, adquisiciones y otras prácticas. En algunos países del BID, a las regiones se les han asignado sus propias fuentes de ingresos fiscales, tales como un porcentaje fijo de cierta recaudación de impuestos, liberándolas de las limitaciones financieras y gerenciales impuestas en otros departamentos y agencias. Mientras que en general, los modernizadores consideran a las regiones como brechas del buen ejercicio del poder, no obstante, los mismos reciben a las regiones en casos específicos en los que la independencia administrativa promete un mejor desempeño. Además, los donantes internacionales a menudo insisten en que el dinero que ellos proporcionan se separe o aísle en una agencia o fondo aparte de modo de asegurar que no se utilice para otros fines.

17. El desafío final al estado proviene de la privatización o de la contratación exterior de ciertas funciones del gobierno sobre la base de que la competencia y los precios del mercado generarán

aquello que ahora elude a las burocracias del gobierno. Este giro hace que los mercados y los gobiernos sean rivales para obtener recursos y legitimidad y transforma radicalmente la relación que prevaleció a lo largo de la mayor parte del Siglo XX. Aunque convencionalmente se considera a los mercados y a los gobiernos como medios alternativos de organizar a la sociedad y de asignar bienes, ambos florecieron durante el siglo pasado. Ahora, ambos son mucho más grandes y cuentan con una mayor cantidad de recursos de lo que pasó hace 50 o 100 años, y los dos son mucho más poderosos. Aparentemente, la expansión de uno de ellos no empuja al otro hacia afuera. Ciertamente, ahora se entiende que los mercados y los gobiernos son interdependientes puesto que sin instituciones públicas grandes y eficaces, los mercados no prosperarían; y sin mercados productivos, los gobiernos carecerían de recursos para proveer servicios públicos. La interdependencia también caracteriza la relación en los países pobres, en los cuales coexisten gobiernos subdesarrollados con mercados subdesarrollados.

18. El hecho de que en los países pobres tanto los mercados como los gobiernos se encuentren empobrecidos y que en los países afluentes sean robustos, no es una circunstancia fortuita. Una implicación es que el gobierno no puede ser modernizado si es que los mercados se quedan rezagados; y otra, que las reformas de modernización del estado que consideran a los mercados y los estados como formas antagonistas de organización, podrían ser engañosas. Podría haber una buena razón para asignar cierto trabajo a los mercados, pero cualquier transferencia de poder de ese tipo debiera estar basada en la naturaleza del trabajo y no en los esfuerzos para reducir el ámbito del gobierno.

19. Las cinco alternativas del ejercicio del poder que se han discutido en este documento tienen dos características comunes. Una es que afirman que proporcionan un mejor desempeño que el que puede proporcionar la nación-estado; y la otra es que tienen un “déficit de democracia”, que carecen algunos de los mecanismos de representación y rendimiento de cuentas que se usan de manera rutinaria en los regímenes democráticos. El hecho de que este déficit no incline el argumento en favor de la nación-estado indica fuertemente que los reformadores de la modernización del estado valoran el desempeño más que la democracia. Esta es una postura preocupante porque es contraria al papel crítico que se les atribuye a las instituciones democratizadoras en la promoción del desarrollo social y económico. Cada una de las alternativas es deficiente en algunos elementos de la democracia política, los procesos mediante los cuales los ciudadanos seleccionan a sus líderes y los hacen responsables de sus actos. Las ONG son auto-designadas, responsables ante sí mismas y aquellos que las financian, no ante aquellos que afirman representar; la descentralización otorga los recursos y la autoridad a los gobiernos sub-nacionales, los cuales—en la mayoría de los países—son menos transparentes, atraen a una menor concurrencia de electores y es más probable que estén infectados con el clientelismo que el gobierno nacional; los gobiernos supranacionales carecen de la maquinaria para la representación y rendimiento de cuentas que les proporciona a los ciudadanos voz en los regímenes democráticos; las regiones administrativas tienen licencia para operar de formas que limitan la autoridad de los líderes elegidos; los mercados habilitan a los consumidores—no a los ciudadanos—y no afirman obedecer las reglas de la democracia política.

20. Los modernizadores deben reflexionar acerca de lo que se pierde cuando se compromete a la democracia política en el altar del desempeño. Podría muy bien ser que resulte obstaculizado el

desarrollo mismo, puesto que la mayoría de los países desarrollados tiene instituciones democráticas más fuertes y que en general, los países pobres tienen instituciones inadecuadas.

21. Implicaciones para las instituciones multilaterales. No tiene sentido alguno que en nombre de la modernización del estado se tomen acciones que debiliten al estado. Sin embargo, éste podría ser un efecto secundario involuntario de los proyectos sectoriales que prescriben o financian arreglos institucionales alternativos. Muchos préstamos sectoriales tienen componentes institucionales, incluso cuando su interés principal sea la política substantiva. Por ejemplo, los proyectos educativos, a menudo tienen condicionalidades o elementos que lidian con el manejo de las escuelas y los proyectos de salud, con frecuencia dictan la manera en que se deben administrar las clínicas que reciben asistencia de los donantes. De hecho, los proyectos sectoriales probablemente tengan un mayor impacto sobre la estructura y operación del estado que las actividades de la modernización del estado. Por lo tanto, sería apropiado que las Instituciones Financieras Internacionales examinen los efectos institucionales potenciales de todos los proyectos y que marquen aquellos que pudieran menoscabar la autoridad o la capacidad del estado. Un arreglo de este tipo sensibilizaría tanto a los donantes como a los receptores con respecto a las políticas y reformas que podrían debilitar al estado.

22. Las Instituciones Financieras Internacionales han empujado a los gobiernos a reformar sus sistemas de administración pública. A menudo exigen que se reduzca el tamaño de la administración pública, argumentando que los gobiernos que se encuentran presionados financieramente no pueden afrontar las panillas de pagos y que una administración pública más ligera impulsará a los gobiernos a operar de manera más eficaz. La validez de este argumento la

desafían los datos que muestran que la planilla de salarios tiende a ser una parte significativamente menor del PNB en los países pobres y de mercados emergentes que en los países altamente desarrollados.⁶ En muchos países pobres, el exceso de dotación de personal va acompañado de bajos salarios, baja moral, corrupción trivial, ausentismo generalizado y desempeño indiferente. Pero aunque exista una necesidad urgente de modernizar la administración pública, el énfasis que se pone en la reducción del mismo tiende a ser contraproducente porque falla en tomar en cuenta la necesidad igualmente importante de mejorar la provisión de servicios públicos. Al examinar las patologías profundamente arraigadas en las barriadas urbanas, las comunidades rurales, los pueblos de invasores y otras áreas en las que se encuentran concentrados los verdaderamente pobres, es claro que es la ausencia de gobierno lo que le quita más al desarrollo. Al contemplar las miserables circunstancias de los más pobres, uno puede construir un poderoso caso a favor de más gobierno, al igual que a favor de un gobierno que sea más preocupado y eficiente. ¿Cuál es la expectativa de llevar orden y esperanza a la “Ciudad de Dios” en donde se encuentran atrapados los pobres de Río de Janeiro si el gobierno tiene menos maestros, policías y enfermeros? Aunque no hay forma de asegurar que un gobierno ampliado y habilitado proveerá mejores servicios si es que tuviera más personal, de lo que uno puede estar plenamente seguro es que un gobierno reducido brillará mucho más por su ausencia.

23. La preocupación con respecto a la presión para reducir personal surgió durante las misiones que realizara el autor al Uruguay y el Brasil en 2003. En el Uruguay, los proyectos de modernización tienen una meta de ahorro acordada con base en la reducción de las plantillas de empleo público. Hasta un grado considerable, el éxito en la modernización se ha definido en

⁶ Ver Nick Manning y Neil Parison, International Public Administration Reform, Figura 1, El Banco Mundial, 2004.

términos de la satisfacción de la meta de ahorro. Los funcionarios del gobierno encargados del esfuerzo de la modernización mantienen un registro cercano de los ahorros estimados y del conteo del número de personas en la administración pública. El congreso aprobó legislación que prohíbe a los departamentos y agencias contratar empleados permanentes nuevos y el Gobierno le proporcionó incentivos financieros a algunos empleados para que se fueran del servicio. Como resultado de esto, ha habido una reducción modesta en el empleo público, a pesar de que el Uruguay todavía se encuentra por encima del promedio regional.

24. Pero existe otro lado de la excesivamente grande administración pública del Uruguay. El Uruguay tiene la reputación de tener uno de los gobiernos mejor administrados en la región, al igual que un conjunto de servicios públicos que se acerca más a las normas de los países desarrollados, que el de casi todos los países del BID. No obstante, la reducción del tamaño de la administración pública y las recientes dificultades económicas pueden derribar al Uruguay de este elevado puesto; si lo hacen, el gobierno será menos eficaz. De hecho, un efecto de la reducción del tamaño de la administración pública ha sido inducir a las agencias del gobierno a emplear personal contratado en vez de funcionarios públicos fijos. Cuando se vencen los contratos del personal de servicio, normalmente se renuevan, de modo que los empleados afectados de hecho gozan de una situación de empleados permanentes, aunque no con todos los derechos ni las protecciones que usualmente se les proporciona a los empleados públicos. Por otra parte, los contratos de empleo han traído consigo ciertas eficiencias, en particular, una cuenta de planillas más baja, menos clientelismo y la oportunidad de retener y recompensar a los empleados sobre la base de su desempeño. Además, podrían haber ahorros sustanciales en las pensiones y una mayor flexibilidad en el manejo del personal a consecuencia de esta reducción.

El lado negativo ha sido la des-inversión en los recursos humanos y en el estado, la evasión de la letra o el espíritu de las reglas cuya intención era reducir el tamaño de la administración pública y—de acuerdo con algunos observadores-- una fuerza laboral gubernamental semi-legal. Una gran parte de los empleados públicos, particularmente en los rangos gerenciales, se encuentran a una década o menos de la jubilación. Si se tiene en cuenta que el empleo privado se encuentra deprimido por la débil economía, en la actualidad, el Gobierno no tiene dificultad alguna para contratar empleados capaces y competentes para satisfacer sus necesidades, pero esta situación podría no prevalecer en el futuro.

23. Parece que —con algunas contadas excepciones—los departamentos y las agencias no han utilizado la reducción del tamaño de la administración pública para re-entrenar ni motivar a los empleados públicos. Las políticas de personal se han creado en términos de los ahorros generados, y no de los servicios públicos proporcionados. Entrevistas con funcionarios de alto rango produjeron reacciones mixtas con respecto a la dependencia de los empleados contratados. Algunos insistían en que los contratos han hecho que la administración pública sea más sumisa y eficiente; otros argumentaron que muchos de los que trabajan con contratos de corto plazo carecen de la ética de la administración pública. Mi limitada observación de los empleados contratados es que la mayoría se comporta como si fueran empleados públicos y están comprometidos con la honestidad y el desempeño. Sin embargo, vale la pena mencionar que aquellos que tienen contratos de tiempo parcial pueden realizar trabajos privados mientras que desempeñan el trabajo del gobierno. Sin importar la manera en la que funciona actualmente el sistema de contratos, es muy probable que la reinversión en los recursos humanos sea el centro

de los futuros esfuerzos de modernización del estado y que la reducción de la administración pública disminuirá en importancia a medida que el gobierno futuro luche por revigorizarla..

24. En el Uruguay, la futura agenda de modernización del estado puede tratar de recapturar las características que hicieron del país un modelo para otros países en la región. En el Brasil, en contraste, la modernización del estado futura se concentrará en “completar” al estado a través del aumento de su capacidad, incluso si esto conlleva un aumento en el empleo público. En términos concretos, “completar al estado” significa proveer servicios públicos en los lugares que ahora los carecen, modernizar el profesionalismo de los empleados públicos y cambiar sus actitudes con respecto a la administración pública, haciendo que el gobierno sea inclusivo, accesible y que responda a los ciudadanos comunes, especialmente, las clases excluidas y que mejore la vida diaria de la gente. Si esto exige más gobierno y un grupo más grande de empleados públicos, entonces que así sea.

25. Los funcionarios de alto nivel arguyen que el tamaño actual de la administración pública es pequeño en relación con el de otros países en la región y con el de los países altamente desarrollados. Estos funcionarios creen que los problemas sociales profundamente arraigados surgen a consecuencia de la falta de gobierno, no debido a que haya demasiado gobierno. Señalan a las favelas—que carecen de servicios básicos, como prueba de la urgente necesidad de completar al estado. Reconocen que se debe hacer que la administración pública sea más productiva y sensible, pero consideran que esta reforma es parte del proceso de llevar servicios a aquellos que han sido excluidos de toda participación política y de los beneficios del crecimiento económico.

26. Si el Uruguay y el Brasil son indicadores de la dirección que tomarán los futuros esfuerzos de modernización del estado, es probable que tales esfuerzos conscientemente apuntalen a fortalecer al estado. Esta estrategia encaja muy bien con el tema que se expresa en este documento: la modernización y el debilitamiento del estado tienen fines cruzados u opuestos.

2. Habilitar al Gobierno: La capacidad para desempeñarse

27. Un estado eficaz es aquel que tiene la capacidad para establecer y llevar a cabo objetivos y al que se le hace responsable de sus acciones y logros. Estos atributos vitales del buen gobierno son interdependientes, la capacidad sin rendimiento de cuentas arriesga la incidencia de comportamientos irresponsables—el gobierno derrochando recursos públicos y descuidando los intereses de su pueblo y los encargados del poder explotando los cargos y oficinas públicas para el beneficio privado. El rendimiento de cuentas sin capacidad genera un gobierno impotente que no puede proveer los servicios públicos básicos y es incapaz de estimular activamente el avance socioeconómico.

28. La interdependencia de la capacidad y el rendimiento de cuentas es una idea antigua que se encuentra profundamente arraigada tanto en la gerencia de empresas como en la administración pública. No obstante, gira en sentido contrario del énfasis predominante en el rendimiento de cuentas como la clave para mejorar el desarrollo de los países pobres y el desempeño de sus instituciones públicas. Este desequilibrio se refleja en el Informe de Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial, el cual se centra en la provisión de servicios pero define tanto las

ineficiencias como a los remedios en términos de mecanismos de rendimiento de cuentas.⁷ También se refleja en muchas de las condicionalidades estipuladas en los proyectos del BID, al igual que en aquellas de otras instituciones financieras internacionales (IFI). Según mi perspectiva, recalcar la capacidad establecería un marco más equilibrado para el desarrollo y aumentaría el rendimiento de cuentas de un instrumento que limita la acción del gobierno a uno que contribuye a las mejoras en el desempeño público.

29. Se necesita un enfoque equilibrado, en especial en los países pobres que tienden a tener instituciones políticas débiles y que carecen de la capacidad estratégica y operacional para superar obstáculos realmente formidables para el desarrollo. Sin embargo, éstos son países para los cuales las instituciones financieras internacionales y la comunidad de donantes habitualmente han subordinado—tal vez inadvertidamente—la capacidad al rendimiento de cuentas. Estas instituciones destacan la última y dicen muy poco con respecto a la primera y exigen reformas que podrían socavar aún más la capacidad para gobernar. Discutiblemente, este énfasis sesgado surge a partir del decepcionante progreso logrado por muchos países pobres para mejorar la pobreza y poner la ayuda internacional en uso productivo. Las instituciones financieras internacionales y otros donantes creen que deben ser fiduciarios vigilantes en la provisión de asistencia y en el monitoreo de resultados, porque es precisamente su propio desempeño el que se cuestiona cuando se malgastan los recursos y las oportunidades. Pero como fiduciaria, la comunidad de desarrollo tiende a sobreestimar la capacidad de los gobiernos para actuar. Ve los atavíos externos del poder, las fuerzas militares y policiales, una burocracia arrogante, líderes políticos sin control. Los donantes ven que políticos y burócratas demasiado poderosos, astutamente bloquean reformas y se mantienen en el poder. Sin embargo, lo que no es tan

⁷ El Banco Mundial, Making Services Work for the Poor, Informe de Desarrollo Mundial 2004. 2003.

visible, es la ausencia de gobierno, la falta de capacidad para desarrollar al país, la penetrante incapacidad de realizar las cosas rutinarias. Un examen más cercano puede revelar que las instituciones gobernantes que tienen la fuerza para reprimir el sentimiento público y las libertades ciudadanas son demasiado débiles para elevar al país y para llevar los servicios básicos a los desposeídos.

30. En general, los más pobres de los países subdesarrollados son naciones gobernadas débilmente. Pocos tienen la legitimidad política, la habilidad organizacional y el capital intelectual para combatir la arraigada pobreza, crear incentivos y oportunidades genuinas para el crecimiento o para llevar servicios a las comunidades marginadas. Como se indicó anteriormente, es la ausencia de gobierno, no sólo su exceso, lo que arraiga la pobreza y frustra los nobles objetivos de los reformadores. En términos simples, el gobierno debe estar presente a fin de que se le haga responsable de sus actos y debe ser capaz de actuar a fin de poder ser responsable de las condiciones bajo las que subsiste su pueblo. Reconstruir la capacidad es una precondition para el verdadero rendimiento de cuentas. Una vez que se habiliten a las instituciones autoritarias, debe ser factible orientar los mecanismos del rendimiento de cuentas hacia asuntos de desempeño y eficacia, además del foco tradicional de la probidad y la legalidad.

31. No se trata de simplemente definir las capacidades de gobierno esenciales. Un enfoque convencional consiste en estructurar la capacidad en términos de los órganos o poderes básicos del gobierno (el ejecutivo, la legislatura, etc.) y añadir la sociedad civil y otras partes externas que se encuentran en la periferia; otro enfoque consiste en enumerar varias funciones y

actividades de gobierno e identificar los recursos (destrezas, información, autoridad legal y así sucesivamente) que se necesitan para desempeñarse hábilmente. Cada uno de estos enfoques tiene sus fallas; el primero se parece a un organigrama y dice poco acerca de la capacidad de gobernar; el segundo tiende a ser más un inventario de las actividades que llevan a cabo los gobiernos contemporáneos que una declaración de la manera en que se debe gobernar a la sociedad. En mi opinión, se debe definir la capacidad de manera genérica, de modo que sea apropiado para todos los regímenes democráticos, sin importar sus estructuras particulares. Una vez que se hayan especificado las capacidades básicas, debe ser posible encajarlas en los distintos órganos de gobierno, junto con los elementos pertinentes de la sociedad civil.

32. El enfoque que se recomienda en este documento es el de establecer tres capacidades que podrían ser comunes a todas las democracias: creación de nación y su mantenimiento, guías y desarrollo estratégicos y desempeño operacional. La primera se fundamenta en el sistema constitucional, incluye los principales órganos del gobierno, junto con los elementos pertinentes del orden de la sociedad civil y la cultura política; la segunda corresponde al gobierno de la sociedad y la tercera a la provisión de servicios y la operación constante de las entidades de gobierno. En la práctica, las tres capacidades se encuentran entrelazadas; la eficacia en una puede ser una precondition para el desempeño en otra.

33. Creación de nación y su mantenimiento. El gobierno eficaz empieza con las capacidades que hacen posible la existencia de la sociedad civil a través del otorgamiento de legitimidad en las instituciones que ejercen autoridad y mediante el establecimiento de chequeos y balances para salvaguardar la libertad civil y asegurar que pueda prosperar la democracia política

(partidos, elecciones disputadas, campañas abiertas, libertad para votar). En la mayoría de las democracias, este marco se encuentra internalizado en una constitución escrita, pero también debe estar habilitado por una cultura política que permite el disenso y que valora los derechos humanos. Aunque esencial, el marco constitucional no es suficiente para capacitar al gobierno moderno. Las instituciones públicas también se apoyan en el mantenimiento de la ley y el orden, la protección contra la amenaza externa, suficientes ingresos fiscales para financiar servicios básicos y la capacidad del pueblo para vivir con dignidad. Cuando no existen estas condiciones, se rompe el orden social y el gobierno decae o retrocede. En otras palabras, la capacidad se debe basar no solamente en la habilitación formal de las instituciones autoritarias sino también en las condiciones sociales que hacen que la democracia sea viable.

34. En los países en los que no existen estas condiciones, el gobierno es ineficaz incluso si ha sido modernizado. Además, a menudo, las ineficiencias se refuerzan las unas a las otras; un gobierno que no puede generar suficientes ingresos fiscales para financiar la provisión de servicios básicos, no provee dichos servicios, dejando a sus ciudadanos con poca oportunidad para escapar de la despreciable pobreza. Considerar que las condiciones habilitantes son vitales para la creación de nación y su mantenimiento conlleva a la conclusión de que reformar el ejercicio del poder en las sociedades devastadas por la anarquía o la desesperanza, ni mejora el gobierno ni la suerte de los pobres tampoco. En estas circunstancias, se retiran las instituciones autoritarias permitiendo que pandillas o tiranos llenen el vacío. Para algunos afortunados que viven en los países pobres, el orden social lo mantienen las instituciones informales; pero aquellos que son menos afortunados sufren el desorden y la desesperación como hechos constantes de la vida diaria.

35. Los mercados son una condición habilitante del gobierno democrático. Sin ellos, el ingreso del erario no será suficiente, la libertad individual estará reducida por la pobreza, la demanda de mejoras y apertura del gobierno será débil y las instituciones autoritarias tendrán un papel limitado. Como ya se mencionó anteriormente, los mercados y el gobierno democrático son instituciones de apoyo mutuo. Para que la modernización del estado tenga éxito, se deben modernizar los mercados.

36. Las principales instituciones de gobierno contribuyen a la creación de nación y su mantenimiento: los tribunales mediante la defensa del imperio de la ley, las legislaturas a través de la provisión de voz a los diversos intereses, el gobierno central mediante la unificación del país y la movilización de sus recursos, los gobiernos locales y regionales a través del enriquecimiento de la vida civil. Este no es un inventario completo de sus funciones capacitadoras, puesto que innumerables reglas y tareas son parte de forjar y mantener un buen gobierno. A medida que han evolucionado los conceptos de derechos e intereses individuales, la sociedad civil ha ganado prominencia como edificador y mantenedor del gobierno eficaz. Uno puede esperar que la globalización y el surgimiento de instituciones internacionales redefina y amplíe los sistemas de gobernación más allá de las fronteras nacionales. Uno de los desafíos del gobierno del Siglo XXI será el inventar nuevas capacidades transnacionales, a la vez que sirva y responda a los intereses individuales y locales.

37. Desarrollo estratégico. Los gobiernos eficaces tienen la capacidad de gobernar o dirigir a la sociedad de modo que se ajuste a las condiciones y oportunidades cambiantes y cree o facilite

activamente un futuro más favorable de que lo ocurriría de otra forma. Esta capacidad incluye la creación de políticas inteligentes, orientadas al cambio, la compilación y aplicación de información sobre las condiciones sociales (tales como la incidencia de la pobreza, la estructura familiar, etc.) la evaluación de programas públicos y los resultados que se deriven de los mismos y la movilización de recursos y apoyo para el cambio de política. En la mayoría de los países, esta capacidad es difícil de hacer realidad en su totalidad, porque normalmente conlleva acciones que podrían menoscabar ciertos intereses. Incluso cuando la sociedad en su conjunto pueda estar mejor si se promoviera el cambio y el desarrollo, el gobierno estratégico muy rara vez funciona como un Proceso de Optimización de Pareto, donde los ganadores compensan a los perdedores a fin de ganar la aceptación de los cambios de política que de otra forma serían bloqueados. Especialmente en los países subdesarrollados, los poderosos intereses se benefician de las políticas del status quo, a pesar de que con ello, el país mismo resulte empobrecido. Existe alguna razón para creer que el gobierno puede ser más eficaz cuando los chequeos y balances democráticos son débiles, tal como en el caso de Singapur contemporáneo y el Chile de Pinochet, dos de los pocos países que han disfrutado de un desarrollo significativo durante las últimas décadas. La modernización de estos países sugiere que la ausencia de fuertes chequeos y balances le puede habilitar al gobierno para reprimir la oposición al cambio fundamental.

38. La capacidad estratégica es vital en todos los países, pero disputablemente menos en los países altamente desarrollados que dependen de firmas y empresarios para producir el cambio estratégico y colocar poco capital (si es que lo hiciera) en planes nacionales integrales. En estos países, el gobierno promovió tendencias de cambio que fueron graduales y tácticas, no estratégicas ni de desarrollo. El mercado es un poderoso motor de cambio, involucrado

inexorablemente en el desplazamiento constructivo de negocios y productos antiguos por otros nuevos. Sin embargo, podría ser que la capacidad inadecuada para formar su futuro haga que los países desarrollados pierdan mucha de sus ventajas en las décadas futuras. El costo recurrente de las políticas existentes podría debilitar su capacidad para adaptarse.

39. Los países de mercados de transición y emergentes son—por designación—estados en camino a convertirse en algo distinto de lo que han sido en el pasado. Algunos son “estados de desarrollo” que difieren o descuidan asuntos sociales y ambientales críticos y que se concentran exclusivamente en políticas de mejora del crecimiento.⁸ Luego de las nefastas consecuencias de la crisis financiera asiática, algunos países de mercados emergentes se han dado cuenta de la necesidad de contar con un enfoque más equilibrado al desarrollo nacional, al igual que de la necesidad de modernizar el estado haciendo que el gobierno sea más transparente y responsable de sus actos. Algunos países de los mercados emergentes han invertido excesivamente en la planificación nacional y unos pocos, han ampliado la planificación en un proceso consultivo en el que participan los interesados clave. Los países de transición de Europa Oriental y Central han repudiado la planificación nacional, pero no obstante, la mayoría ha sido espoleada para ponerle énfasis al desarrollo estratégico mediante la promesa de su ingreso a la Comunidad Europea.

40. Los países pobres necesitan capacidad de gobierno, pero generalmente carecen de ella. Estos países carecen la capacidad de desarrollarse, de transformarse a sí mismos en sociedades que sean significativamente más avanzadas de lo que son en la actualidad. Esta incapacidad es uno de los principales impedimentos al uso eficaz de la asistencia internacional. Muchos países pobres

⁸ Ver Meredith Woo-Cumings, The Development State, Cornell University Press, 1999.

parecen tener procesos de planificación nacional bien desarrollados, pero con demasiada frecuencia, sus planes son escapes de la realidad y no van acompañados de las acciones concretas para ponerlas en efecto. Los planes se encuentran desconectados de la asignación de recursos y de la política real de la paralización nacional. Estos planes ofrecen futuros que nunca se materializarán. Desafortunadamente, por ende, los países que más necesitan capacidad estratégica tienden a ser los que menos la tienen. A diferencia del mundo desarrollado, no pueden depender de los mercados como motores de cambio; a diferencia de los países de los mercados emergentes, sus planes son ineficaces; y a diferencia de los países en transición, ellos carecen una visión de mediano plazo de un mejor futuro.

41. Las instituciones gubernamentales clave están involucradas en el proceso de cambio, aunque generalmente, el Ejecutivo tiene la responsabilidad principal. El papel de la legislatura depende de la estructura de gobierno y de su relación con el Ejecutivo. Durante períodos de cambio, los tribunales a veces juegan un papel en el desarrollo estratégico, a pesar de que la ventana principal para hacerlo sea la de los derechos legales, no el desarrollo nacional. Los gobiernos locales, típicamente tienen poca participación en asuntos estratégicos, a pesar de que son vitales en la implementación del cambio estratégico. En los sistemas federales y en algunos países que han introducido autoridades regionales, los gobiernos intermedios contribuyen al desarrollo estratégico. El papel de la sociedad civil es cada vez más importante, tanto para superar los obstáculos al cambio como para asegurar que el desarrollo beneficie a un amplio grupo de la sociedad, especialmente a los de condiciones económicas muy bajas.

42. La capacidad operacional. Uno de los truisms populares de la nueva administración pública es que el gobierno debiera dirigir el barco, no remar. No obstante, de hecho, el gobierno eficaz abarca ambas capacidades, porque aunque guiar es esencial, el gobierno no puede satisfacer sus ambiciones si es que no hace un buen trabajo en la provisión de servicios públicos. Este es el tema dominante en el último Informe de Desarrollo del Banco Mundial: los servicios no son el último peldaño en la escalera gerencial, sino el punto en el que los ciudadanos se conectan con el gobierno y lo viven. Los servicios también son los medios por los que se elevan a los ciudadanos y se les da la oportunidad de escapar de la pobreza, al igual que como parte de la infraestructura de la que dependen los mercados. Hasta recientemente, los servicios han sido un aspecto descuidado de la capacidad en la comunidad de desarrollo; si el Informe de Desarrollo Mundial es una indicación, éste podría no ser ya el caso.

43. La capacidad operacional también incluye el funcionamiento del gobierno. Esta faceta ha sido el foco principal del “movimiento de desempeño” en muchos países, aunque muy raramente ha avanzado mucho más allá de la medición de productos u otros resultados. Este autor es de la idea de que si un gobierno carece de la capacidad para llevar a cabo operaciones eficientes y prudentes, introducir el idioma y la mecánica de la medición del desempeño no va a impulsar la capacidad ni a mejorar la calidad de los servicios. Es muy probable que los esfuerzos futuros para construir capacidad de gobierno se centren en los servicios y las operaciones. Las capacidades básicas, entre ellas la oportuna información, empleados públicos considerados, el acceso a los servicios y las relaciones corteses con los ciudadanos, se deben destacar mucho más que las reformas de vanguardia, tales como el instrumento más nuevo para medir la satisfacción de los empleados y las innovaciones presupuestarias de primera categoría.

44. Los ejecutivos y los burócratas tienen roles de mando en los servicios y operaciones, aunque los tribunales y las legislaturas se han vuelto crecientemente activos en algunos países para establecer estándares mínimos de servicios y para otorgarles derechos a los ciudadanos para que reciban ciertos servicios. El concepto de buenos servicios públicos como un derecho también se manifiesta en el “movimiento de los derechos del ciudadano” que fuera introducido en el Reino Unido a finales de los años 80 y que ha sido probado en unos cuantos países desde entonces. Evidentemente, esta forma de derecho ha logrado muy poco avance en los países subdesarrollados, en los que los servicios básicos son deficientes y la burocracia nacional remota parece incapaz o renuente a servir a aquellos que carecen de los medios materiales y políticos para exigir algo mejor del gobierno.

45. A fin de compensar las fallas operacionales fundamentales, las organizaciones internacionales han promovido varias de las alternativas que se han discutido en la sección anterior. La descentralización ha sido la que se ha aplicado de manera más generalizada; ha ampliado significativamente el papel de los gobiernos locales y regionales en la provisión de servicios, a pesar de que a veces, estas entidades no han estado preparadas (y han estado subfinanciadas) para manejar las responsabilidades adicionales. Las ONG están cada vez más involucradas en servir a los pobres y en abogar por ellos. Aparentemente, para las organizaciones internacionales es más fácil evitar a los gobiernos nacionales indiferentes que reformarlos. Aunque existe mucha evidencia anecdótica sobre el buen trabajo realizado por algunas ONG, no hay suficiente investigación sobre la manera en la que se relacionan con el gobierno, sobre cómo lo afectan o acerca de qué tan sensibles son con las personas a las que les

proporcionan servicios.⁹ La dependencia de los mercados es una tercera alternativa a la provisión de servicios por parte del gobierno, pero podría no ser practicable en países donde los mercados están subdesarrollados y gran parte de la población carece de dinero para comprar sus necesidades básicas.

46. Implicaciones para las instituciones multilaterales. Las tres capacidades fundamentales que se han identificado en este documento han recibido desigual prominencia en la agenda de la modernización del estado. Se han enfatizado algunos aspectos de la creación de nación y de la provisión de servicios, pero en general, el desarrollo estratégico ha recibido menor atención que los demás. Esto es desafortunado porque el desarrollo no es algo que simplemente sucede sino que requiere capacidad estratégica—una visión de un mejor futuro y la movilización de las fuerzas políticas, económicas y sociales para superar los obstáculos en el logro de ese futuro. El relativo descuido de la capacidad estratégica surge, yo creo, a partir de una combinación de factores, entre ellos: la dificultad de la tarea; la expectativa de que si la nación se encuentra bien manejada y que si se proporcionan servicios esenciales entonces llegará el desarrollo; la aversión a la planificación nacional y a otros instrumentos del desarrollo; y los obstáculos políticos para la redistribución del poder y los recursos. Ésta no es una lista completa, pero sugiere el arduo trabajo que conlleva la formulación y la implementación de una estrategia de desarrollo. Las otras dos tareas—la creación de nación y la mejora de los servicios—también encuentran

⁹ Ver Sarah E. Mendelson y John K. Glenn, The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe y Eurasia, Columbia University Press, 2002.

obstáculos, pero la comunidad de desarrollo ha estado más anuente a abordarlos que a realizar las transformaciones necesarias para guiar un país en una dirección diferente.

47. La creación de nación es un proceso lento y frágil que no se puede comprimir en los pocos años que generalmente dura un proyecto de modernización del estado. En realidad, muy pocas naciones son fundamentalmente diferentes cinco años después de iniciado un proyecto o programa; y cuando lo son, normalmente se debe a revueltas revolucionarias, no son debidas a cambios medidos que promueve la modernización del estado. Además, el cambio institucional producido por la modernización del estado puede deteriorarse cuando surgen los choques económicos y políticos que, con inquietante frecuencia, acosan a los países pobres. En algunos países, la modernización del estado ha invertido en la capacidad e independencia judicial, fortaleciendo el imperio de la ley y proporcionándoles a los ciudadanos comunes un tratamiento justo y derechos que anteriormente se les negaba. Contar con tribunales que hacen cumplir los derechos de propiedad es una condición necesaria para que se desarrollen los mercados y para que la sociedad se organice de una manera más formal. No obstante, las percepciones de los ciudadanos muy rara vez cambian de la noche a la mañana; toma años eliminar los sentimientos de maltrato e injusticias, y años para que los ciudadanos y los inversionistas ganen la confianza de que los políticos y funcionarios públicos los tratarán con honestidad. El estado necesita modernizadores pacientes que estén comprometidos para sostener el rumbo y llevar a cabo el trabajo.

48. La modernización legislativa se ha concentrado en añadir personal y modernizar los recursos de información con la expectativa de que estas capacidades desempeñarán un papel mayor y más

eficaz en la creación de políticas, y en hacer que el gobierno sea responsable de sus actos. Sin embargo, en algunas circunstancias el activismo legislativo puede interferir con la modernización del estado. Así, una legislatura activa e independiente con tendencias clientelistas puede ser una barrera formidable para la reforma.

49. Los modernizadores reconocen que una base apropiada de ingresos fiscales es esencial para mantener un estado eficaz. Hacia este fin, en algunos países, la modernización del estado ha patrocinado la creación de agencias independientes de recolección de ingresos fiscales (o aduanas) que tienen autonomía operativa y están exentas de las reglas normales de la administración pública y de otras reglas administrativas. La esperanza es que estas agencias sean vigorosas, recolectoras de ingresos fiscales libres de corrupción, y que por lo tanto, el estado tendrá más fondos para financiar la provisión de servicios esenciales. Cualesquiera que sean sus ventajas, estos enclaves pueden retardar la mejora de la administración pública en general. Además, las ganancias pueden ser efímeras, puesto que los enclaves a los que no se les nutre continuamente pueden caer en viejos hábitos.

50. En la actualidad se pone mucho énfasis en la mejora de los servicios públicos, especialmente aquellos que se les proporcionan a los pobres. Los modernizadores tienden a tener la perspectiva de que hacerlo requiere proveedores más flexibles y sensibles que no están obstaculizados por reglas de administración pública rígidas o por burocracias públicas indiferentes y uniformizadas. La modernización del estado ha invertido en una variedad de reformas para des-regular la administración pública, incluyendo innovaciones similares al mercado, nuevos arreglos gerencialistas y mejoras al profesionalismo y el desempeño de los

servidores públicos. Mi impresión es que la estrategia del mercado (la cual incluye la contratación externa de los servicios públicos, la privatización, la competencia y la opción ciudadana) ha avanzado relativamente poco en la región del BID. La nueva administración pública ha tenido un poco más de éxito, pero también ha tenido una aplicación limitada. El despojo de los controles administrativos—que es una de las características esenciales de la nueva administración pública—puede ser riesgoso en los países en los que la corrupción está generalizada y el desempeño administrativo es bajo. El tercer enfoque consiste en modernizar la eficacia operacional del gobierno a través de la poda de la administración pública, la elevación de los sueldos del sector público, la medición del desempeño y la introducción de tecnología de información moderna.

51. La reforma centrada en la administración pública caracteriza a la modernización del estado tanto en el Uruguay como en el Brasil. El cambio tiende a ser lento y gradual en el Uruguay; las reformas radicales no van a tono con el temperamento sociopolítico del país. Así, las condiciones económicas adversas han llevado al ajuste de cinturones, tales como reducir el tamaño del cuerpo de empleados públicos, más no a la reconsideración del costoso estado benefactor o del volumen de los servicios públicos. Como se discutió anteriormente, en gran parte, la modernización del estado se ha definido en términos de metas de ahorro, no en términos de alinear los servicios con los recursos. Ha habido una fuerte dependencia de la informática para mover la reforma gerencial y los proyectos más exitosos han sido aquellos en los que se pueden lograr ganancias significativas a través de la tecnología de la información. Un proyecto exitoso computadorizó la emisión de carnés nacionales de identificación, otro usa la Internet para abrir el proceso de adquisición; un tercero enlaza los sistemas de información de las clínicas de salud de los barrios.

No se pueden negar los beneficios logrados por estas innovaciones en el servicio y la eficacia, pero hasta el momento, hay poca evidencia de que la reforma ha penetrado hasta el comportamiento de los gerentes públicos.

52. En el Brasil, el Gobierno de Lula es consciente de que para transformar a la sociedad, será necesario luchar contra patologías burocráticas profundamente arraigadas, pero hasta el momento se ha movido de manera cautelosa. También está consciente de los fracasos previos, especialmente de aquellos de la Administración Cardoso y sus vínculos con el movimiento de trabajadores descarta toda probabilidad de un asalto frontal a la administración pública. Es probable que el Gobierno lleve consigo su tema de “participación e inclusión” a la reforma de la administración. El plan de administración pública del Gobierno de Lula se titula “Administración Pública hacia un Brasil Socialmente Inclusivo”. El plan argumenta que las reformas anteriores fracasaron debido a que “fueron establecidas con poca o ninguna participación popular, lo cual hizo que segmentos cruciales de la población rechazaran su implementación”. Esto indica “que la democracia requiere de estrategias más apropiadas y participativas para la transformación de la administración pública”.¹⁰ A fin de tener éxito, esta estrategia tendrá que depender más de la popularidad y de las habilidades interpersonales del Presidente que de los cambios en las reglas de la administración pública. El desafío clave será institucionalizar cambios de modo que la mejora en la provisión de servicios públicos y en el desempeño de los empleados públicos pueda continuar en la administración futura. El Presidente tendrá que caminar la cuerda floja de confrontar a los intereses afianzados y de congraciarse su apoyo. Si se juzgan sus logros en el

¹⁰ Gobierno de Brasil, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Administración Pública, Administración Pública hacia un Brasil Socialmente Inclusivo, 2003.

cargo hasta el momento, el Presidente Lula puede modernizar ese estado sin alienar a los intereses clave. Si tiene éxito, sus tácticas podrían ser copiadas en otros países del BID.

53. Como se discutió anteriormente, el desarrollo estratégico es esencial para la modernización del estado, pero esta capacidad ha tenido una baja prioridad en la agenda de modernización del estado. En la mayoría de los países, el presupuesto anual es la herramienta principal de guía, pero sus tendencias graduales y la rigidez del gasto público lo hacen inadecuado para las sociedades que necesitan transformación. Ampliar el marco temporal al mediano plazo (3-5 años de antelación) le proporciona al presupuesto mayor capacidad para hacer el cambio estratégico. Pero el proceso todavía se encuentra dominado por limitaciones fiscales en vez de serlo por los objetivos sociales del gobierno, no por las necesidades y oportunidades de desarrollo de la sociedad. La planificación nacional es un sendero alternativo para el desarrollo, pero las multilaterales están cautelosas de usarla, en parte debido a las tendencias de centralización de estos planes y también porque estos planes tienden a ignorar las realidades fiscales. Así, el presupuesto está muy obstaculizado por las condiciones fiscales para servir como un vehículo del cambio y el plan es demasiado indiferente ante las condiciones para producir estrategias de cambio realistas. Algunos países del BID (tales como Colombia) tienen una fuerte orientación de planificación; otros (como es el caso de Chile) tienen una arraigada orientación presupuestaria.¹¹ Idealmente, una estrategia de modernización del estado que integra la planificación y la presupuestación podría corregir las ineficacias de desarrollo de cada proceso.

¹¹ Una orientación hacia la planificación se refiere a los países en los cuales la planificación es el proceso dominante para establecer objetivos y prioridades nacionales; una orientación hacia el presupuesto se refiere a los países en los cuales el presupuesto constituye el proceso dominante.

54. Ciertamente, éste es el enfoque liderado por el Brasil en su Plan Pluroanual (PPA) prescrito por la Constitución. En vez de estar divorciado del presupuesto, como es el caso en casi todos los países orientados a la planificación, el proceso de planificación del Brasil tiene la intención de guiar el presupuesto anual. Con este fin en mente, el PPA cubre todos los programas en los que se hacen gastos públicos. El plan está enmarcado dentro de una limitación presupuestaria que es congruente con la postura fiscal del Gobierno y, el presupuesto anual, se supone que se basa en las prioridades establecidas en el plan, durante cada uno de los cuatro años que cubre el mismo. A fin de facilitar la coordinación de los dos procesos, el Brasil converge la planificación, la presupuestación y la administración en un solo ministerio, pero con una secretaría separada para cada una de ellas. No obstante, existe una tendencia divergente del plan y del presupuesto anual; a medida que se acerca la siguiente elección presidencial, el plan ejerce sólo una débil influencia en el presupuesto.

55. El plan 2004-07 preparado por el Gobierno de Lula se titula Plana Brasil de Todos: Participação e Inclusao para recalcar su meta de rehacer la sociedad de su país en los próximos cuatro años. Aunque es consciente de la limitación de recursos financieros, el documento claramente lucha por ser una estrategia para el desarrollo. A pesar de que es prematuro evaluar la versión de planificación nacional de Lula, el modelo brasileño puede merecer la consideración de los países que tienen necesidades de desarrollo significativas que no se abordan a través de la presupuestación anual y gradual. Los países en desarrollo necesitan una capacidad estratégica que sea realista e informada acerca de las limitaciones del presupuesto, pero que no se encuentre encasillada dentro de la rutina y la rigidez de la presupuestación convencional. Incluso si el

Brasil todavía no ha logrado la correcta relación entre la planificación y la presupuestación, ha hecho una importante contribución al acopio de instrumentos estratégicos.

3. Ampliación de la agenda de modernización

56. Idealmente, la modernización del estado debe focalizar cada una de las capacidades (y de los sub-elementos) identificados en los párrafos previos. Al final de cuentas, si se carecen de estas capacidades básicas, la modernización del estado no puede tener éxito, incluso si se satisface cada una de las condicionalidades y el estado cuenta con tecnología de información moderna, una legislatura activa y con recursos adecuados, tribunales independientes y agencias de rendimiento de cuentas, reglamentos modernizados de administración pública, procesos de adquisición transparentes, un marco presupuestario de mediano plazo y otros regalos de la modernización. Los sistemas y las capacidades estratégica y operacional conllevan mucho más que la maquinaria del gobierno; se encuentran fuertemente afectados por las condiciones sociales y políticas en las que viven las personas, en las que se da la actividad económica y en las que se ejerce el poder. A fin de tener resultados duraderos, la modernización del estado debe modernizar las condiciones socioeconómicas junto con la maquinaria del gobierno. La modernización del estado debe estar relacionada tanto con el desarrollo como con el estado, puesto que si la sociedad no mejora, el estado languidecerá. Además, la modernización del estado debe estar conectada con las reformas que alivian la pobreza, mejoran el acceso a los servicios básicos de salud y educación, promueven las condiciones en las que pueden florecer los mercados y mucho más.

57. Sería útil pensar en la modernización del estado como un punto clave en un consenso ampliado de Washington que haga hincapié tanto en el cambio social y económico como en los

asuntos económicos. Esto colocaría a la modernización del estado como parte de una agenda más amplia centrada en el desarrollo humano, la reforma económica y la democratización política. De hecho, la mayoría de las IFI han recibido con agrado esta agenda más amplia, a pesar de que en general, no han vinculado expresamente la transformación social y económica con la modernización del estado. Es importante conectar los principales elementos de transformación, aunque sea sólo para subrayar que la modernización del estado no funcionará sola. Una sociedad que no sea justa no le puede otorgar al gobierno la legitimidad sobre la que descansa el ejercicio del poder democrático. Las democracias funcionan bien cuando se incluye a un amplio segmento de la población, cuando existe el prospecto de que la acción colectiva producirá la mejora social, cuando se satisfacen las necesidades humanas básicas, cuando el sistema político distribuye de manera justa los bienes y servicios públicos. Estas precondiciones no existen en una buena cantidad de los países focalizados por la modernización del estado.

58. La confluencia de una economía subdesarrollada y un estado que se desempeña mal es muy bien conocida en la comunidad de desarrollo. Fortalece el consenso de Washington y explica en gran parte porqué la modernización del estado le siguió los pasos a la liberación económica. La perspectiva predominante es que un estado que se desempeña mal es un terreno fértil para la corrupción, los malos servicios, los procesos políticos opacos, los débiles derechos de contratos y de propiedad, un poder judicial comprometido, la rampante informalidad y otras patologías del subdesarrollo. La expectativa es que estos defectos desaparecerían si es que se modernizara al estado. Mi sentir al respecto es que la causa y el efecto también van en direcciones opuestas, que la pobreza, la desorganización social, los mercados inmaduros, la informalidad y el compadrazgo son terreno fértil para un estado ineficaz que carece de la fortaleza política y gerencial para

elevant a su pueblo a travs de la re-formacin de las condiciones sociales y econmicas en las que viven.

59. La modernizacin de la sociedad y de la economa conlleva la formalizacin de varias relaciones, transacciones y papeles que tradicionalmente han sido informales. De Soto tiene razn al respecto de que la informalidad impide el desarrollo de mercados fuertes, pero podra haber errado al atribuirle la informalidad recalcitrante exclusivamente al mal desempeo gubernamental. En la mayora de los pases subdesarrollados, la informalidad se encuentra arraigada en la organizacin de la sociedad misma; es la forma en la que se manejan las relaciones sociales y la manera en que tambin lo hacen las empresas pequeas y medianas. Adem, la informalidad define las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno. Al final de cuentas, las normas y el comportamiento que constriuen a los mercados y al gobierno son las normas fundamentales de la sociedad. En los pases en los que las relaciones se basan en las consideraciones interpersonales, el compadrazgo y los conflictos de intereses estn generalizados, no slo en los negocios sino tambin en el gobierno. El gobierno estar plagado de corrupcin trivial cuando los sobornos no son slo una cosa de rutina sino que se espera que se paguen. Un tema clave es la interrogante con respecto a si es que la modernizacin del estado puede depurar al gobierno de estas caractersticas indeseadas, cuando las mismas estn tan arraigadas en toda la sociedad y que adem, se consideran como apropiadas.

60. Aunque la transformacin de la sociedad es difcil, mejorar la suerte de los verdaderamente marginados de la sociedad debera ser un objetivo clave de la modernizacin. Los bancos de desarrollo existen para aminorar la pobreza a travs del desarrollo y la modernizacin del pas.

La reducción de la pobreza –junto con otras metas de desarrollo del milenio—se debe considerar como el propósito de la modernización y una prueba clave por la cual se mide su eficacia. Es de aceptación general la idea de que aliviar la pobreza requiere la redistribución del poder político junto con la redistribución del ingreso, de mercados fuertes junto con un gobierno eficaz. La pacífica redistribución del dinero y el poder a través de medios democráticos debe ser una alta prioridad de la modernización del estado.

61. Una agenda verdaderamente anti-pobreza empuja a las instituciones financieras internacionales hacia preguntas políticas que ellas se sienten cómodas de manejar. Una breve revisión de la postura de instituciones financieras internacionales clave frente a la modernización del estado sugiere que se sienten impedidas para lidiar con ciertas cuestiones socio-políticas. Esto es definitivamente cierto en el caso del Fondo Monetario Internacional; su perspectiva macroeconómica ha limitado su compromiso con la transformación socio-política. En 1996, la Junta de Gobernadores del FMI declaró que el Fondo debe “promover el buen ejercicio del poder en todos sus aspectos ...asegurando el imperio de la ley, mejorando la eficacia y el rendimiento de cuentas del sector público y luchando contra la corrupción como los elementos esenciales del marco dentro del cual pueden prosperar las economías.”¹² Aunque el Fondo posteriormente amplió su trabajo en el ejercicio del poder, especialmente en temas pertenecientes al rendimiento de cuentas y la transparencia, no ha podido salir de sus raíces macroeconómicas. Las pautas que adoptaron en 1997 especifican que su “participación en el buen ejercicio del poder debe estar limitada a los aspectos económicos del ejercicio del poder.”¹³ Esta perspectiva restringida ha

¹² Ver, Fondo Monetario Internacional, Buen Ejercicio del Poder: El papel del FMI, 1997.

¹³ Fondo Monetario Internacional, Revisión de la Experiencia del Fondo en Asuntos del Ejercicio del Poder, 2001.

sido evidente en su fracaso para considerar adecuadamente las implicaciones sociales de sus exigencias económicas en la Argentina y otros países.

62. La agenda del ejercicio del poder del Banco Mundial ha sido significativamente más amplia que la del Fondo, aunque el Banco también, se ha retirado de la participación abierta en la reforma política. El Banco ha financiado muchos proyectos relacionados con los sistemas de administración pública, el proceso judicial y el imperio de la ley, la capacidad legislativa y los mecanismos de rendimiento de cuentas. Muchos de los proyectos han sido parte de la altamente publicitada campaña anticorrupción del Banco, pero el Banco se encuentra reprimido por su Carta de Constitución, de abordar abiertamente las fuentes de corrupción política y del mal ejercicio del poder. Por su parte, el BID ha estado más dispuesto que los otros bancos de desarrollo regionales a lidiar con temas políticamente sensitivos. Su estrategia de modernización del estado incluye la promoción de instituciones democráticas a través de la reforma de los sistemas electorales y de los partidos políticos. El BID ha estado especialmente activo en la provisión de asistencia a la reforma de la administración de justicia y el fortalecimiento del rendimiento de cuentas. La política de modernización del BID—que se anunció inicialmente en 1996 y que luego fuera ampliada en 2002—es una declaración sobre la economía política del desarrollo. Sin embargo, al implementar la política, el BID definió de manera general la modernización del estado en términos gerenciales y no la integra lo suficiente en sus agendas socio-políticas y económicas más amplias.

63. La reducción del alcance de la modernización del estado se puede deber a la dificultad inherente de organizar y movilizar el apoyo para los proyectos transformadores que abarcan un

segmento amplio de cambios socio-económicos y políticos. Pero la estructura de los proyectos de modernización del estado también puede limitar el ámbito o alcance de la modernización. El BID se asocia típicamente con una agencia centrada en la administración que es responsable de guiar las reformas de modernización del estado del país. En la práctica, el BID se encuentra mucho más involucrado en la modernización de la administración pública que en la modernización del estado. Esta tendencia se refuerza mediante las condicionalidades que especifican las actividades que se deben llevar a cabo y los hitos que se deben alcanzar.

64. Implicaciones para las instituciones multilaterales. La modernización del estado no es un vehículo apropiado para la transformación de la sociedad y la economía, pero se le puede vincular con las iniciativas de desarrollo más amplias que sirven para este fin. Sin embargo, integrar la modernización del estado y el desarrollo no es tarea fácil, especialmente en lo que concierne a los aspectos gerenciales de la agenda de la modernización. Si la modernización del estado se tratara como una sub-serie de otros objetivos de desarrollo, existe la fuerte probabilidad de que se descuide la gerencia y otros aspectos del ejercicio del poder. Por otro lado, hacer que la modernización del estado sea una iniciativa independiente corre el riesgo de que se la divorcie del desarrollo socioeconómico. No existe una forma segura de salirse de este intrincado asunto, pero el problema se aliviaría si los modernizadores tomaran una perspectiva amplia en su trabajo y consideraran expresamente la manera en la que la modernización del estado se conecta con otros objetivos de desarrollo. Sería deseable construir indicadores del ejercicio del poder en el proceso de modernización del estado y llevar a cabo investigaciones acerca de cómo se refuerzan entre sí los desarrollos sociales e institucionales.

65. Este vínculo es obvio tanto en el Uruguay como en el Brasil, en el primero porque el deterioro de las condiciones socioeconómicas podría estar causando una pérdida en la calidad del ejercicio del poder y en el último, porque el Gobierno de Lula considera a la modernización de la sociedad y a la modernización del estado como medios interdependientes para elevar al Brasil al rango de los países desarrollados.

66. La posición del Uruguay como uno de los países más avanzados de la región descansa en la calidad del ejercicio del poder y en la estructura de la sociedad. A pesar de su inflada administración pública, el Uruguay tiene fama de realizar un trabajo mucho mejor en la provisión de servicios sociales que casi todos los demás países del BID. Uno podría argüir que el ámbito de los servicios se encuentra más allá de los medios del estado, pero no se puede negar que el ciudadano común recibe servicios públicos razonablemente justos y con cortesía. Los servicios públicos de calidad se reflejaban también en el desarrollo de los mercados y de la sociedad. El Uruguay cuenta con una gran clase media y una actividad económica fuerte, lo que hizo que a veces el Uruguay se considerara como la Suiza de América Latina. Sin embargo, mi viaje de misión a dicho país en el año 2003 descubrió que existía una preocupación generalizada acerca de que la calidad tanto del gobierno como de la sociedad se está desgastando bajo la violenta embestida de la dificultad económica. La distribución de los ingresos ya no es tan equitativa como antes, se ha perdido el sentido de oportunidad, la pobreza es visible y el deterioro económico está generalizado. Esperemos que estos males sean pasajeros y que desaparecerán cuando se recupere la economía, pero el hecho de que el ejercicio del poder y la sociedad hayan sido adversamente afectados indica la dependencia de la modernización del estado de condiciones que van mucho más allá de la agenda de la modernización.

67. El Plan Pluroanual del Brasil para el período 2004-2007 vincula de manera expresa el cambio social con la mejora económica y el gobierno participativo. El gobierno no se puede tornar más inclusivo si es que la sociedad y la economía no lo son; la democracia tendrá un sonido vacío si es que persisten grandes desigualdades en la sociedad. El Documento Blanco que define la manera en la que la reforma de la administración pública apoyará al plan, vincula la transformación política con la transformación social y la económica. Una no puede avanzar sin la otra. Al promover la estabilidad fiscal, el Gobierno de Lula claramente ha tomado la postura de que los mercados robustos son una precondition del cambio social. A medida que las reformas de Lula avancen a los campos político y social, sin duda alguna encontrarán oposición. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar la probabilidad de que el gobierno haga realidad sus ambiciones. Si lo hace, la modernización del estado será un motor del cambio, y si no lo hace, la modernización del estado no llegará a mucho.

4. Reflexiones de conclusión

68. Ampliar la agenda de la modernización del estado requiere que también se amplíe el concepto y el contenido de las *condicionalidades*. Desde la perspectiva de las instituciones financieras internacionales, las *conditionalidades* son medios de asegurar que la ayuda externa se utilice para los fines intencionales de la misma, al igual que como hitos para medir el progreso en lograr las metas del proyecto. Las *condicionalidades* forman el diálogo entre las IFI y los países clientes. Estructuran la discusión en las etapas iniciales del desarrollo del proyecto, cuando las partes en la relación le ponen las etiquetas de precio a las actividades que se llevarán a cabo, durante las misiones periódicas de supervisión cuando el personal de las IFI hace visitas para

determinar si es que el proyecto se encuentra en buen camino y después de que se han desembolsado los fondos, para evaluar lo que el proyecto ha logrado.

69. La *condicionalidades* son muy importantes para los donantes y son igualmente importantes para los países receptores, que saben que tienen que prometer acción a fin de poder obtener la asistencia. Los países receptores ponen en hilera las actividades que quieren que se financien, mantienen listas de verificación o promesas y avance, deciden qué gastos deben ser cargados a qué proyecto, informan sobre el grado en que se han satisfecho las *condicionalidades* y ocasionalmente, buscan postergaciones. Las *condicionalidades* se convierten en las cuatro paredes del proyecto, las fronteras dentro de las cuales se toman las decisiones y se desarrollan las acciones. Al administrar el proyecto, es difícil que los donantes o los países receptores se salgan de las fronteras para reflexionar acerca de temas de desarrollo más amplios. Incluso cuando exploran la posibilidad de proyectos de seguimiento, se encuentran confinados por el lenguaje de las *condicionalidades*.

70. En un mundo ideal, las instituciones financieras internacionales harían caso omiso de las *condicionalidades* y fundamentarían los proyectos sobre los compromisos compartidos de hacer el bien. Pero el mundo no es ideal, porque los fondos de los donantes son intercambiables y desviables; el débil rendimiento de cuentas y las serias carencias de dinero en los países pobres proveen amplios incentivos para usar la ayuda externa para otros fines. Y sólo por esta razón, las *condicionalidades* deben continuar ocupando un lugar prominente en las relaciones entre los donantes y los países receptores. Sin embargo, en vista del decepcionante progreso en el frente del desarrollo y de la penetrante insistencia en el desempeño, sería apropiado ampliar las

condicionalidades de conformidad con lo que se ha sugerido en las secciones previas de este documento, de modo que se incorpore una evaluación de los cambios en las capacidades gubernamentales pertinentes. Por ejemplo, un proyecto diseñado para mejorar el sistema de administración financiera de un gobierno podría tener *condicionalidades* que corresponden a la oportunidad y exactitud de los informes financieros, la congruencia de la información presupuestaria y contable, variación del gasto real de los niveles presupuestados, estimados de atrasos no informados, integridad del presupuesto, filtración de los fondos públicos debido a la corrupción y otras formas de rectitud y eficacia en la administración financiera. Se podrían introducir medidas apropiadas para casi todos los aspectos políticos y gerenciales del gobierno y algunas de éstas se podrían basar en el trabajo del ejercicio del poder y la administración que ya se encuentra en ejecución y otras tendrían que ser construidas desde cero.

71. Sería muy deseable que el BID trabajara con otras instituciones de desarrollo para crear medidas del ejercicio del poder que podrían ser incorporadas en los acuerdos y las *condicionalidades* de los proyectos. Existe el riesgo de que cada institución, al igual que las asociaciones profesionales, marchen por su propio camino y que la plétora de medidas resultantes vaya a crear confusión y que desacredite los esfuerzos para lograr un acuerdo sobre los indicadores más apropiados para evaluar el desarrollo.

72. La meta de la modernización del estado de la siguiente generación debe ser la vinculación de los proyectos con el desarrollo del país. En vez de asumir que el buen gobierno generará desarrollo, el progreso real debe ser medido y comparado con los objetivos del proyecto. Si es cierto que sólo un estado que se desempeña bien puede ser considerado como que ha sido

modernizado exitosamente, entonces la modernización del estado se debe centrar en los cambios del desempeño. Estos cambios se deben focalizar, integrar en los proyectos y monitorear. Es cierto que hacer esto para todos los sectores del desarrollo del sector público es una tarea gigantesca, pero se puede realizar.