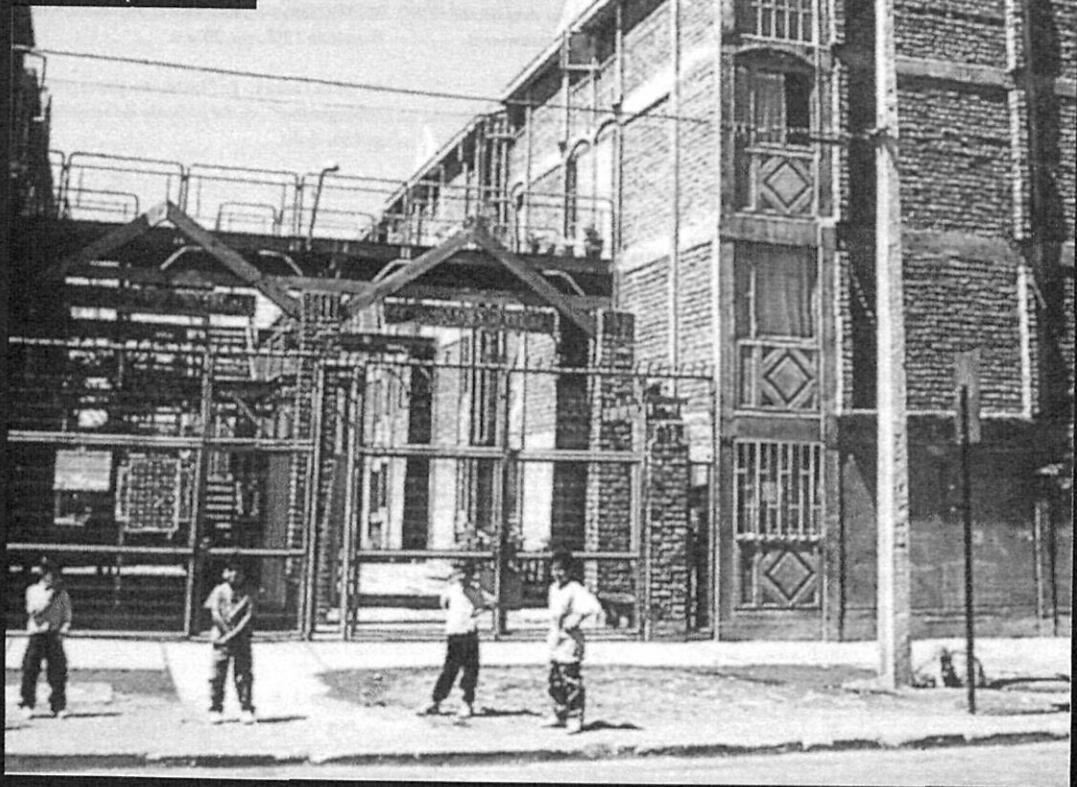


Fernando Castillo Velasco  
*Comunidad Andaluza*  
Santiago de Chile, Chile  
1992/1994



# Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina

JOAN PRATS I CATALÁ

*Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Catedrático de Derecho y Economía, ESADE y Universidad Ramón Llull de Barcelona*

## **REFORMA DEL ESTADO Y DESARROLLO HUMANO: UNA CORRELACIÓN PROBLEMÁTICA**

Ya cerca del segundo centenario de su emancipación, nuestras todavía jóvenes repúblicas latinoamericanas enfrentan el desafío sistémico de (a) construir la democracia, (b) generar economías de mercado en las que basar un crecimiento firme y duradero y (c) ir forjando un sistema social equitativo. Este triple desafío conforma las dimensiones política, económica y social del desarrollo humano. Se presenta, además, en un tiempo histórico nuevo, que plantea sus peculiares exigencias y que se conoce como globalización, mundialización, internacionalización o era de la información.

Suele decirse que la mejor virtud de las democracias es que sólo pueden sostenerse mediante su cuestionamiento y perfeccionamiento permanentes. Esto es especialmente cierto de las jóvenes democracias latinoamericanas, cuya espléndida y reciente floración no empece el reconocimiento de que ninguna de ellas se encuentra todavía en punto de no retorno, son bastantes las que se hallan estancadas y el fantasma de un nuevo tipo de crisis e involución planea sobre no pocas de ellas. Desde la academia y la opinión mediática suele calificárselas con adjetivos va-

rios: “delegativas”, “incompletas”, “imperfectas”, “neocorporativas” o hasta “autoritarias”. Los reiterados latinobarómetros muestran una opinión pública que, aunque valora sobremanera la democracia como régimen político, se muestra extremadamente crítica con la particular democracia vigente.

Ciertamente que las situaciones nacionales son muy diversas y que este escrito sólo puede tomarse como un aporte más al debate regional en curso. Aún así quisiéramos formular y discutir una proposición que nos parece de validez general, a saber, que las dificultades y potencialidades de la democracia en la América Latina de hoy no pueden verse sólo ni predominantemente en términos de la tensión tradicional entre democracia y autoritarismo, sino en los más amplios y complejos de búsqueda de legitimidad social para realizar la transición a un nuevo modelo de desarrollo.

En América Latina, habida cuenta de los déficits de desarrollo humano existentes, toda acción de reforma del estado apoyada por la cooperación internacional tendría que hallarse sólidamente fundada en su contribución efectiva al desarrollo humano. En términos de cooperación internacional,

el desarrollo humano es el fin, las políticas, programas o acciones de reforma del estado, sólo un medio, entre muchos otros, para el fin que realmente importa. ¿Cómo podemos saber si determinados proyectos de reforma del estado contribuyen efectivamente al desarrollo humano?

La correlación entre reforma del estado y desarrollo humano es problemática tanto a nivel práctico como teórico. A nivel práctico, existe una conciencia difusa de que los ingentes recursos aplicados desde hace ya décadas a este campo, han producido resultados mixtos, si no desalentadores. En particular la reforma administrativa de los 60 y los 70, en la que tanto invirtió América Latina, ha dejado préstamos aún no pagados, escuelas y facultades de administración, organismos administrativos de reforma y hasta organizaciones intergubernamentales sobre el tema; pero no consiguió apenas despatrimonializar nuestras administraciones ni mejorar su eficacia y eficiencia, su transparencia, su previsibilidad, su sometimiento a la ley, el acceso a las mismas de los ciudadanos, y la responsabilidad de sus autoridades y funcionarios. Cuando llegó la gran crisis de los 80 resultó que las jóvenes administraciones públicas latinoamericanas tan trabajosamente construidas a lo largo de las dos décadas anteriores, en lugar de ser un recurso del desarrollo, habían pasado a formar parte de la agenda de problemas.

Gran parte de la responsabilidad corresponde al tipo de aproximación intelectual entonces adoptada. Los supuestos teóricos de la frustrada reforma administrativa fueron: (a) la reforma del estado consiste en crear las organizaciones públicas necesarias para el desarrollo económico y social y en gestionarlas eficaz y eficientemente; (b) esto es principalmente una tarea técnica o de expertos, no políti-

ca, cuyo fundamento es la "racionalidad instrumental" facilitada por las disciplinas del planeamiento y de la "ordenación científica del trabajo"; (c) el carácter técnico y científico que se postulaba de la reforma administrativa suponía que la misma y sus beneficios de desarrollo económico y social eran pertinentes y podían arraigar tanto en el primero como en el segundo y el tercer mundos, con independencia del tipo de régimen político vigente en cada país. Hoy sonroja pensar en la ingenuidad y oportunismo que subyacía a todo este tipo de aproximación. Pero los riesgos de repetirla bajo fórmulas más sofisticadas no han desaparecido.

Los años 80 y los primeros 90 registraron la prevalencia intelectual y política de una correlación negativa entre el estado latinoamericano existente y el desarrollo humano. Las políticas puestas en marcha, especialmente tras la crisis de la deuda y el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxos, se orientaron a enfrentar la crisis fiscal del estado y a asegurar los equilibrios macroeconómicos: políticas monetarias antiinflacionarias, políticas de equilibrios presupuestarios, de privatizaciones y desregulaciones, de reducciones drásticas de empleo público y de descentralización territorial fueron las más características de este tiempo. Estas políticas, generadas en el contexto del llamado "Consenso Washington", respondían más a una lógica de estabilización que propiamente de desarrollo. Sólo los discursos más radicalmente "neoliberales" asumieron que la retirada del estado al rol de garantía del equilibrio macroeconómico y de facilitación de la actividad privada vía liberalizaciones, privatizaciones y desregulaciones, sería condición suficiente para provocar el desarrollo de una economía de mercado vibrante. Estos supuestos han sido ampliamente desmentidos tanto por los hechos como por la teoría.

A finales de los 90 hemos presenciado una revalorización del rol del estado en el desarrollo humano. Tras la laboriosa construcción durante los 60 y los 70 de las organizaciones públicas del estado populista y de sustitución de importaciones, y tras la durísima desconstrucción de las mismas desde la lógica del ajuste de los ochenta y primeros noventa, a finales de los 90 asistimos a un nuevo planteamiento: la necesidad de reconstruir el estado para el desarrollo. De hecho así (“reconstruyendo el estado”) iba a llamarse inicialmente el informe del Banco Mundial para 1997 que acabó adoptando el título “El Estado en un Mundo en Transformación”.

#### NECESIDAD DE NUEVOS ENFOQUES MÁS POTENTES Y MODESTOS

Hoy es una convención respetable enfatizar que “si han fracasado los intentos de producir desarrollo sólo desde el estado, también fracasarán los que pretendan hacerse sin él”. Esto no significa ninguna vuelta pendular a las ideologías estatistas y de “racionalidad instrumental” de los 60 y 70. De hecho, con los muchos fracasos y pocos éxitos del camino recorrido, hemos aprendido bastante. En realidad, con las palabras “desarrollo” y “estado” estamos designando y suponiendo conceptos, teorías e ideologías muy diferentes a los característicos de otros momentos de la “reforma del estado”.

Nuestros conceptos acerca de qué es y qué produce el desarrollo han cambiado significativamente. Las grandes metas del desarrollo se han ampliado e integrado: no sólo queremos crecimiento, sino participación equitativa en los frutos del crecimiento, lo que exige participación efectiva en el proceso de decisiones que afectan nuestras vidas; nuestro concepto de equidad también se ha ampliado: las dimensiones de género, de respeto a las minorías culturales y étnicas, de equidad medioambiental e intergene-

racional, así como de equidad internacional, son aspectos nuevos e irrenunciables del concepto actual de “desarrollo humano”.

Nuestras ideas acerca de qué, quiénes y cómo se produce desarrollo humano también están cambiando rápida y significativamente. La “nueva riqueza de las naciones” se ve hoy en función principalmente de la calidad de sus instituciones y de sus capacidades de acción colectiva. Sólo éstas dan razón de las posibilidades de aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, infraestructurales, de conocimiento o humanos disponibles. El mejoramiento permanente de las instituciones y las capacidades de acción colectiva (que incluyen conceptos tales como los de cultura cívica y política o el más reciente de capital social) se considera como la condición necesaria para lograr un desarrollo humano sostenible a largo plazo.

Desde esta concepción, los actores del desarrollo ya no pueden ser sólo las organizaciones gubernamentales y del sector privado lucrativo: contrariamente, la creación de cultura cívica y capital social positivo exigen la organización y la acción comunitaria. Finalmente, se abandonan los supuestos del desarrollo duro del tipo “sangre, sudor y lágrimas”, que justificaban el sacrificio de toda una generación en aras de las futuras, y se sustituyen por aproximaciones más “blandas” y realistas, más basadas en lo que Popper llamó la ingeniería social gradualista consistente en ir remediando el sufrimiento observable y en ir creando condiciones para expandir las posibilidades de la gente.

Todo esto ha tenido consecuencias importantes en el planteamiento de la reforma del estado. En primer lugar, comienza a comprenderse la distinción entre el estado como sistema institucional y el estado como

sistema de organizaciones públicas. La clave de la distinción —que no podemos exponer en los límites de este trabajo— se encuentra en la distinción conceptual entre instituciones y organizaciones así como en la comprensión de la naturaleza sobredeterminante que la institucionalidad pública tiene sobre el potencial de rendimiento de las organizaciones estatales. En pocas palabras, los roles y el rendimiento de las organizaciones estatales no son libremente disponibles; contrariamente, se encuentran ampliamente sobredeterminados por el tipo de institucionalidad pública existente, es decir, por las reglas y normas —formales e informales— que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio de tales reglas y normas. De todo lo cual se deduce una conclusión operativa importante para nuestro tema: si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de éstas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta. Toda verdadera reforma del estado ha de ser, pues, a la vez, organizativa e institucional.

Este reconocimiento echa por los suelos la pretensión de convertir la reforma del estado en una operación mera o fundamentalmente técnica así como la correspondiente pretensión de someterla a una lógica de cambio perfectamente planificado. No hay cambio positivo en el estado sin cambio en los juegos, mentalidades y equilibrios de poder sociales, es decir, sin cambio social positivo. Esto equivale a reconocer la inevitabilidad de la política en la reforma del estado y a superar la “falacia tecnocrática” que es el pasaporte al fracaso en este campo. Equivale tam-

bién a reconocer que, aunque todos los actores pueden influir, ninguno es capaz de controlar plenamente ni la velocidad, ni la dirección ni los resultados precisos de la reforma del estado.

Todo lo anterior permite adoptar una aproximación mejor fundada que la tecnocrática tradicional, pero también más modesta. Nuestro conocimiento acerca de qué reformas, por quiénes y cómo, puede hacer en un estado concreto para favorecer el desarrollo humano es un conocimiento inevitablemente imperfecto. Quienes pretenden reformar el estado desde algunas supuestas verdades científicas últimas oscilan entre la charlatanería y el ridículo. Nuestro conocimiento imperfecto ha de completarse necesariamente con suposiciones, hipótesis e ideologías cuyo único mérito es que todavía no han sido “falsadas” o desmentidas por las evidencias y que deberemos cambiar inevitablemente desde que tal “falsación” se produzca. Los acontecimientos que obligarán a estos cambios llegarán fatalmente aunque no podemos anticiparlos ni en el cuánto ni en el cuándo ni en el cómo: de ahí la necesidad de transparencia y de flexibilidad, sin las cuales es imposible ganar la eficiencia adaptativa, que es la prueba final del verdadero cambio institucional. Obviamente, no pocas implicaciones se siguen de todo esto para el planteamiento, implementación y evaluación de las políticas y proyectos de reforma del estado.

#### **NECESARIAS HISTORICIDAD E INTEGRALIDAD DE LA REFORMA DEL ESTADO: CRITERIOS PARA LA FORMACIÓN DE AGENDAS**

Una vez se acepta el enfoque institucional, la reforma del estado aparece como un “hacer la historia” de cada país, tarea imposible sin el involucramiento y protagonismo de los propios nacionales. Al final reformar el estado para el desarrollo humano es

elevanto sensiblemente el nivel de las reglas y las capacidades de la acción colectiva, lo que es imposible sin líderes y emprendedores políticos y sociales que cambien las percepciones dominantes y construyan las coaliciones necesarias para establecer y mantener duraderamente las nuevas reglas, modelos mentales y capacidades de gobierno. Las mejores prácticas de administración y gestión pública son el acompañante obligado de este proceso, pero, por sí mismas, no pueden determinarlo. La capacidad gerencial es compañera necesaria del cambio institucional, pero no contiene en sí el impulso necesario para el mismo que corresponde a otros roles y capacidades: los propios de los genuinos líderes y emprendedores políticos y sociales.

Todo el saber actual sobre liderazgo revela que el aprendizaje social de nuevos y mejores modos de hacer colectivo —instituciones y organizaciones— es imposible sin líderes y emprendedores y que éstos son siempre y a la vez “hacedores y contadores de historia”. Lo que no son desde luego es “historiadores”. Son hechos y no pensadores, pero para hacer necesitan reconstruir la historia de su comunidad de referencia: la historia del pasado que funda la identidad y la autoestima, la historia del presente que muestra desafíos y oportunidades que demandan reformas, y la historia del futuro mejor posible que permite movilizar energías, sumar adhesiones y superar tensiones. La clave del liderazgo se encuentra en la “credibilidad” derivada principalmente de la coherencia entre la historia narrada y las acciones y capacidades reconocidas. Pasado, presente y futuro; política y técnica, se entremezclan en el relato o “retórica” del cambio, necesarios para ganar la legitimidad y apoyo necesarios para hacer historia.

Aunque la historia se reconstruye permanentemente tal reconstrucción no puede ser hecha arbitraria-

mente por el líder o emprendedor. Hay límites más allá de los cuales se produce la manipulación o el error que conducirán a todo lo contrario del desarrollo. El conocimiento de la historia producida por los historiadores —tan imperfecto, falible y reflexivo como cualquier otro conocimiento social— tiene, pues, mucho que aportar al planteamiento de la reforma del estado. Los sistemas institucionales que vertebran una sociedad no son una camisa de fuerza, pero tampoco pueden cambiarse como quien cambia de camisa. La historia pone constricciones y “dependencias de senderos” cuyo desconocimiento siempre ha acabado produciendo más mal que bien.

Pero la reforma del estado no procede sólo de indagar de dónde venimos sino de plantear hacia dónde vamos. Fijar sentido de dirección es otra gran responsabilidad de los liderazgos. Para ello es necesario apoyarse en el pensamiento mejor actualmente disponible sobre los roles del estado para el desarrollo. Aunque de este conocimiento no se desprende lógicamente un curso de acción universalmente válido para toda reforma nacional concreta (la diversidad, complejidad y particularidad de circunstancias exigen del buen “juicio político” que nunca es sólo ni principalmente deducción de principios abstractos), sí resulta útil para descartar hipótesis, supuestos e inferencias ya falsadas, es decir, para evitar perseverar en errores ya descubiertos (sin que esto nos procure ninguna garantía de no estar incurriendo en nuevos errores).

No procede aquí exponer el nuevo pensamiento sobre reforma del estado en América Latina. Sí relevar algunas de sus características con claro impacto en la manera de formular y poner en práctica políticas y programas de reforma del estado. En primer lugar, de la naturaleza institucional e histórica de toda verdadera reforma se desprende que su viabilidad y sos-

tenibilidad exigirán que tanto la elaboración como la implementación (y la necesaria reelaboración en el proceso de implementación) del programa de reforma cuenten con la participación de todos los actores y grupos de interés concernidos. Seguir con el proceso tecnocrático tradicional, en el que la transparencia y participación han sido mínimas en el mejor de los casos, impide la “apropiación” de las reformas por aquellos que tienen un derecho de veto sobre las mismas y cuya colaboración resulta imprescindible para su implantación efectiva. Hay algo más grave todavía: supone que un pequeño grupo político-burocrático nacional, apoyado quizás por expertos de la cooperación internacional, poseen toda la información relevante para decidir “racionalmente” sobre el contenido y el curso de aplicación de la reforma. Esto es condenarse al fracaso de antemano (si es que alguna vez importó realmente el que las reformas se produjeran). Cualquier verdadera reforma del estado implica un cambio de nuestros modos de hacer colectivos, de nuestras mentalidades y de nuestras competencias. Después de todo lo que ha llovido, creer que podemos hacer todo esto “por decreto” (como parodiando el viejo despotismo ilustrado del “todo para el pueblo pero sin el pueblo”) constituye un delirio intelectual, si no la coartada de todas las inconfesadas limitaciones y oportunismos políticos y burocráticos.

Otro supuesto fuerte del pensamiento actual es que las acciones de reforma del estado si bien han de plantearse e implementarse singularmente han de responder a una visión y a una coordinación integrales. Si las reformas no se justifican por sí mismas, si el único criterio de valoración final es su potencialidad para producir desarrollo humano y si éste es un concepto integrador de dimensiones políticas, económicas y sociales, pierde toda fundamentación el planteamiento desconexo y hasta en lógicas dife-

rentes de los aspectos políticos, económicos y sociales de la reforma del estado. Por lo demás, avances actuales en la teoría del desarrollo ponen de manifiesto que la viabilidad y sostenibilidad de las reformas económicas exige reformas políticas para hacer posible la construcción de las coaliciones y las nuevas instituciones y capacidades requeridas por las reformas económicas. Del mismo modo, las desigualdades sangrantes y el riesgo de desintegración social dificultan la adopción y aplicación de las decisiones requeridas para mejorar y extender los mercados. En fin, la falta de reformas políticas que mejoren la transparencia y la participación de los diversos sectores sociales perpetúa la asignación ineficiente e injusta de los recursos públicos y privados, sin que las consecuencias negativas de crecimiento y de inequidad puedan ser superadas mediante la sola elevación de las “capacidades gerenciales”.

La formulación de una visión o agenda país de reforma del estado es el resultado de combinar la percepción histórica que ha producido el presente con la visión del estado necesario y posible para el desarrollo humano. Llegados a este punto, hacemos una inferencia consciente afirmando que para América Latina hoy el desarrollo humano significa: (1) a nivel político, avanzar la democracia mediante el desarrollo de actores, instituciones y capacidades que permitan la más amplia participación de todos los sectores sociales en las decisiones colectivas; (2) a nivel económico, construir mercados eficientes, internacionalmente competitivos y de amplia base social, y (3) a nivel social, luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la cohesión social, y avanzar en la equidad incluidas sus dimensiones de género, étnicas e intergeneracionales. Casi todas las políticas y programas relevantes a estos efectos tienen implicancias de reforma del estado, pues casi todas presuponen o exigen cambios en las instituciones y capa-

tidades de los sectores públicos concernidos. En realidad, la reforma del estado viene a ser como la matriz derivada y viabilizadora del conjunto de políticas de desarrollo humano.

La construcción de esta matriz o visión integral con capacidad orientadora debe hacerse formulando preguntas sencillas pero de respuesta compleja y problemática:

- a. la primera es comprender los actores, las fuerzas y los modelos mentales que han producido históricamente las instituciones y capacidades estatales defectuosas y limitadas que debemos reformar pero no podemos reformar por simple voluntad o decreto al hallarse sujetas a una “dependencia de sendero” que no se puede desconocer;
- b. la segunda es conocer los desafíos y oportunidades que cada país enfrenta actualmente, las políticas y capacidades colectivas necesarias para aliviar y mejorar la condición presente y para ganar un futuro de mayores posibilidades para la gente, concluyendo en las instituciones y capacidades estatales requeridas para viabilizar tales políticas;
- c. la tercera es qué podemos hacer aquí y ahora (habida cuenta de nuestra historia y de nuestras necesidades, del conocimiento intelectual disponible y, sobre todo, de las correlaciones de fuerza y de las capacidades existentes) para avanzar la democracia. Para formularse esta pregunta es necesario asumir la democracia como ideal o valor inmanente que obliga a su perfeccionamiento incesante. La reforma del estado, vista como creación de capacidades e instituciones para avanzar la democracia, aparece indisociable entonces de la reforma de los partidos políticos, del régimen electoral, del financiamiento político, de la sujeción efectiva del ejecutivo a la ley y al derecho, de la reforma meritocrática del servicio civil, de la descentralización y, en general, de cuantas tienden a fortalecer la au-

tonomía y responsabilidad del estado frente a los grupos de interés, a impedir la captura de los aparatos públicos por algunos de éstos, a mejorar la transparencia, la participación y la responsabilidad, superando la clientelización, el patrimonialismo y la corrupción. Todas estas medidas son reformas de democratización, pero no son reformas meramente “políticas” pues van a impactar y se encuentran condicionadas por las realidades y reformas de las esferas económica y social;

- d. la cuarta es qué reformas podemos impulsar para fortalecer las instituciones y capacidades estatales necesarias para ampliar y fortalecer los mercados. La construcción de un sistema legal y judicial ciertos y creíbles en su aplicación; la definición, garantía y asignación eficiente de los derechos de propiedad; el establecimiento de agencias y marcos regulatorios garantizadores del equilibrio entre intereses públicos y privados en el ejercicio de actividades económicas con fuertes “fallos del mercado”; la facilitación de las infraestructuras de transporte y comunicaciones; el fomento y defensa de la competencia; el fomento de la iniciativa económica y la eliminación de barreras y cargas para la formalización, así como el apoyo a la empresa para acceder a la formación gerencial, la ciencia y tecnología y la información de mercados; el fomento y defensa del empleo y la mejora de la regulación de los mercados de trabajo; el manejo y la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos; el buen manejo de las políticas y procesos de integración e internacionalización..., exigen instituciones y capacidades estatales en cuya institución se empeñan, aunque desde muy diferentes puntos de partida, la mayoría de nuestros estados. Las dificultades que encuentran estas reformas proceden de que no son neutrales política y socialmente. Todas ellas, aunque acaben mejorando el rendimiento económico conjunto, suelen tener

perdedores claros y ganadores más difusos;

e. finalmente, tenemos que preguntarnos qué instituciones y capacidades podemos ir desarrollando en nuestros estados para luchar contra la pobreza, salvar la cohesión y avanzar la equidad social. La respuesta es mucho más amplia que la "agenda social" tradicional. Prevenir la criminalidad, mejorar la policía y el sistema de prisiones, facilitar el acceso a una justicia penal fiable; mejorar la asignación sectorial y territorial del gasto público social; mejorar las infraestructuras y servicios sociales básicos; mejorar la educación y los servicios de salud; desarrollar políticas afirmativas de defensa de la infancia y las mujeres; reconocer y defender los derechos de las comunidades indígenas..., todos estos y otros objetivos exigen el desarrollo de instituciones y capacidades de las que en mayor o menor medida carecen la mayoría de nuestros países y para cuya construcción parece necesario desarrollar nuevos actores —los agentes públicos no estatales de los que habla Bresser— y nuevas formas de articulación institucional entre ellos y los actores gubernamentales en un espacio público ampliado y renovado (Nuria Cunill).

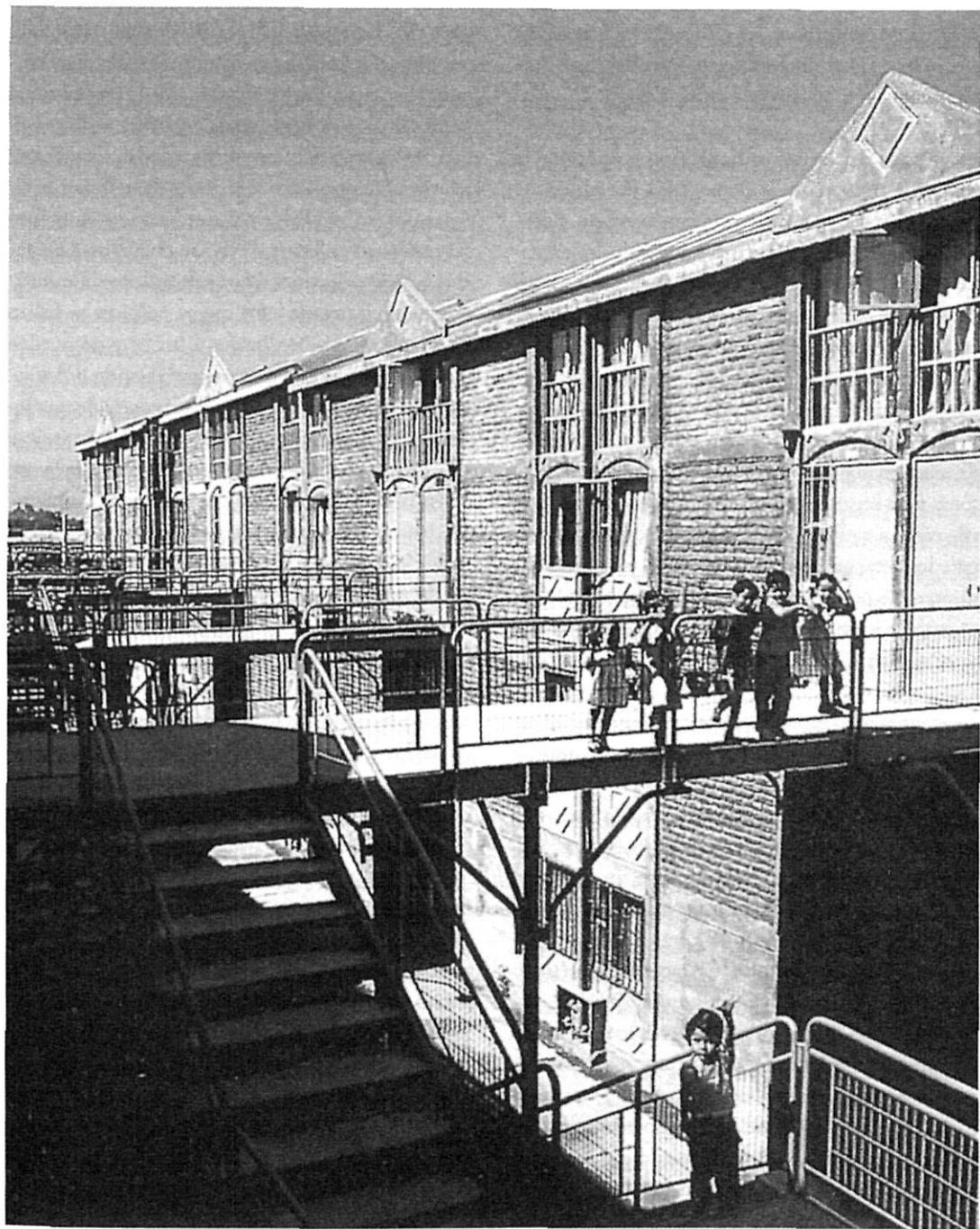
El que la reforma del estado debe responder a una visión o matriz integral (la agenda país de reforma del estado, si se quiere, a desarrollar por diversos gobiernos a lo largo del tiempo de más de una generación) no significa que en la misma puedan contenerse programas o cursos de acción que sólo necesitarían de su posterior aplicación mecánica. Esta suposición confunde el carácter orientador con el imposible carácter prescriptor de las visiones o agendas integrales. Esta confusión es uno de los vestigios del viejo pensamiento tecnocrático y planificador que aún sigue concibiendo la acción reformadora como la simple aplicación de un sistema de pensamiento. Se resisten a aceptar que la acción tiene sus

razones que la simple razón no entiende. Las acciones específicas de reforma del estado pertenecen al reino de la acción y plantearlas y ejecutarlas sólo desde el reino del pensamiento es condenarse a la inoperancia. Esta afirmación tiene fundamentos epistemológicos sólidos y consecuencias importantes para el planteamiento de las acciones específicas de reforma y de la cooperación internacional a las mismas.

#### **REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN HACIA ECONOMÍAS DE MERCADO ABIERTAS**

«Una de las conclusiones más interesantes del neoinstitucionalismo económico es que la política y la economía están inextricablemente relacionadas y que no podemos explicar el desempeño económico de una determinada sociedad sin considerar esta relación» (North: 1991).

Algunos han llegado a proponer que el verdadero objetivo del análisis económico sea el descubrir los arreglos institucionales que subyacen a todo sistema de producción e intercambio para concebir otros alternativos y viables que mejoren el desempeño económico colectivo, nada de lo cual puede hacerse sin introducir el análisis político (Fuentes Quintana: 1994). En realidad, en toda sociedad se da un modo específico de relacionamiento entre la política y la economía que constituye el principal determinante del desempeño económico. En las sociedades actuales la parte del PIB gestionada por los gobiernos y la ubicuidad y dinamismo de las regulaciones impuestas por éstos contienen las claves más determinantes del desempeño económico. La teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-



político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico (North: 1991).

El mensaje del neoinstitucionalismo económico es de buena nueva para la democracia liberal: en las condiciones actuales las instituciones necesarias para definir y garantizar los derechos individuales requeridos para el mayor y mejor desarrollo económico no sólo son compatibles sino que son las mismas necesarias para disponer de una democracia duradera (M. Olson: 1993). El razonamiento es sencillo: dada una asignación eficiente de los derechos de propiedad (que no consolide sino que impida capturas de renta en el proceso político-económico), las personas y las organizaciones para ser económicamente eficientes necesitamos un gobierno seguro que respete los derechos individuales y que genere un entorno de respeto a la propiedad ganada y de cumplimiento de los contratos a través en última instancia de una justicia imparcial.

La economía no puede funcionar eficientemente sin un sistema legal que resulte, en primer lugar, cierto y confiable, lo que sólo puede conseguirse a través de la construcción de la institucionalidad inherente al Estado de Derecho. Es difícil hacer inversiones significativas en capital fijo y a largo plazo sin seguridad jurídica, a no ser que se trate de inversores que cuentan con la protección de los arbitrajes internacionales y del poder de represalia último de algún estado importante. Obviamente la seguridad jurídica será mayor cuanto de mayor legitimidad goce la ley, lo cual abona un sistema de representación política que garantice efectivamente la participación del conjunto de los grupos de interés en la elaboración de la legislación. La sumisión de los legisladores a un orden constitucional superior también garantizará a los ahorradores e inversores frente al riesgo de diversos

tipos de “expropiación” potencialmente realizables por mayorías legislativas coyunturales. En igual sentido, la sumisión del Ejecutivo a la Ley garantizará frente al riesgo de que a través del poder reglamentario y de los actos administrativos puedan modificarse arbitrariamente las delimitaciones de derechos realizadas por los legisladores. La ordenación de la función pública conforme al servicio de mérito asegurará que los funcionarios a pesar de hallarse subordinados jerárquicamente a los cargos políticos se hallan principalmente subordinados a la Ley y no pueden incumplir ésta flagrantemente pretextando orden jerárquica en contrario. En fin, la existencia de una jurisdicción capaz de revisar y de anular las decisiones reglamentarias y administrativas y de declarar la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades y funcionarios cerrará el sistema de garantías de los ciudadanos y de las empresas frente al riesgo de arbitrariedad, discrecionalidad infundada o ilegalidad de las autoridades ejecutivas. La existencia de Tribunales civiles, penales y laborales independientes, imparciales, íntegros y competentes garantizará también que los intercambios entre particulares se produzcan conforme a las normas y que se desarrolle una cultura cívica de valoración del Derecho que vaya eliminando los “contravalores” de nuestra peor historia del tipo “hecha la ley hecha la trampa”.

Nada de lo anterior es sencillo, pues excede a la mera aprobación de leyes formales, que “se acatan pero no se cumplen”. Sin garantía de cumplimiento de la ley no hay Estado de Derecho verdadero. Y ello supone un proceso laborioso y conflictivo pero promotor de construcción institucional a través del cual se van reformando los sistemas representativos y las administraciones electorales, se van ampliando, democratizando y cohesionando los partidos políticos y mejorando el sistema de su financiamiento, se van fortaleciendo los Legislativos y la garantía de ca-

lidad de las leyes, se va estableciendo un servicio civil meritocrático acompañada de una jurisdicción contencioso-administrativa alcanzable por toda la ciudadanía, se van independizando y prestigiando las demás jurisdicciones, se va reconociendo el derecho de todos los grupos de interés a organizarse y a disponer de voz en los procedimientos legislativos y administrativos, se van construyendo catastros, registros de la propiedad, registros mercantiles y agencias supervisoras a cargo de funcionarios profesionales, imparciales y competentes... Necesitamos una larga marcha a través de las instituciones cuyo espléndido resultado ha de ser el surgimiento o el fortalecimiento de verdaderas economías de mercado y de democracias genuinas que conjuntamente provoquen procesos de eliminación de la pobreza y de la exclusión e impulsen la construcción de la ciudadanía y la comunidad nacional.

A pesar de ser radicalmente popperianos, nadie nos quitará la convicción de que, frente a las promesas siempre fallidas de todos los populismos, la mejor política social será siempre dar “voz y veto” a los pobres en todos los procesos de decisiones colectivas para asegurar que no se les discrimina económicamente ni se les excluye políticamente ni se les manipula socialmente a través del manejo arbitrario de los *peanuts* del gasto social. Por ello el aseguramiento de la transparencia de la gestión pública, el fomento de la organización y participación de los intereses sociales más difusos (consumidores y usuarios, jóvenes, mujeres, comunidades étnicas y culturales...) y la presencia de la mirada atenta de unos medios de comunicación plurales completan democráticamente la relación antes enunciada de las instituciones del estado meramente liberal de derecho.

La ventaja económica comparativa de las instituciones del estado de derecho democrático son buenas

noticias para los demócratas. Pero para éstos la democracia se justifica, ante todo, por ser un proyecto moralmente superior de convivencia cívica y de desarrollo humano. Esta última afirmación exige un mínimo ajuste de cuentas con las posiciones de individualismo radical del neoliberalismo y de sus correspondientes versiones politológicas. Porque vivimos todavía tiempo de exacerbación del individualismo y de desconfianza hacia la comunidad. La teoría del comportamiento humano prevalente tanto en economía como en politología se centra en individuos y organizaciones que tienden a maximizar sus intereses y preferencias a través de intercambios o interacciones en un contexto institucional considerado como exógeno a tales intercambios. Desde esta visión llevada casi al paroxismo por la escuela de la “elección pública” la gobernabilidad democrática consiste fundamentalmente en competir, negociar, construir y mantener coaliciones y formar e implementar políticas. La cohesión social se limita a una agregación equilibrada y estable de intereses, resultante de la fuerza y posición relativa de los actores relevantes. La prevalencia de la metáfora del intercambio entre individuos y organizaciones maximizadores de utilidad (fundamental si no exclusivamente económica) devino prevalente en los 80 y ha posibilitado la invasión de todos los ámbitos de la vida social por el análisis económico. Hasta la democracia tratará de entenderse como “mercado político”, e igual perspectiva se aplicará al análisis de la educación o la familia. Muy recientemente un especulador y filántropo conspicuo ha denunciado esta pretensión y el “fundamentalismo de mercado” que implica como el verdadero enemigo actual de la sociedad abierta (Soros: 1999).

No desconocemos las aportaciones interesantes derivadas del análisis económico a realidades sociales consideradas hasta hace poco extraeconómicas. Pero

sí debemos combatir el reduccionismo de dichas realidades a su dimensión meramente económica, considerándolas como el resultado de meros intercambios entre maximizadores de utilidad. No desconocemos que la metáfora del intercambio ayuda a captar aspectos fundamentales de la vida política y social ni que su insistencia en la construcción de sistemas bien diseñados para la producción del intercambio político ha ayudado no poco a la comprensión y el manejo de la acción colectiva. Consideramos, sin embargo, que esta perspectiva sólo puede ser útil debidamente criticada, modificada y completada. Y ello principalmente por las siguientes razones (March y Olsen: 1995):

- a. La insistencia en la búsqueda de un equilibrio que resulte eficiente en términos paretianos, lleva a enfatizar los intercambios entre los actores existentes, sin considerar su disparidad inicial en cuanto a riqueza, poder y competencias. De este modo la consideración de la aceptabilidad de las posiciones de partida se sacrifica a la búsqueda de intercambios aceptables. Las cuestiones de redistribución tienden así a situarse fuera de la agenda. Pero también se exagera la importancia de los ciudadanos de hoy en detrimento de los del futuro. Todo lo cual resulta especialmente relevante para América Latina donde los sistemas de propiedad forjados históricamente no reflejan "asignaciones eficientes de derechos" ni mucho menos equitativas, por lo que partir de los mismos difícilmente generará ni eficiencia económica ni cohesión social.
- b. No todo el intercambio social puede entenderse realizado libremente y desde la lógica de la maximización. Existen esferas integrantes de la dignidad y libertad personal excluidas de la lógica del intercambio, en base a convenciones constitucionales e imágenes de la propia identidad personal y social. Por otra parte, numerosos intercambios se producen al margen de su voluntariedad y del cál-

culo de intereses, al considerarse intercambios apropiados o debidos, en base a la posición y al propio concepto de lo que es socialmente necesario (Walzer: 1983). Disponemos en América Latina experiencias positivas de "convivencialidad" a nivel local, que no deben descartarse, sino rescatarse y apoyarse como palancas de capital social tremendamente válidas como motores de desarrollo endógeno.

- c. En determinadas circunstancias un sistema político meramente basado en el intercambio, aún funcionando de modo técnicamente perfecta, podría conducir a resultados indeseables desde un punto de vista moral (Polanyi: 1944). Un número creciente de filósofos políticos insiste en la necesidad de un criterio moral para la acción colectiva. Para ellos la gobernabilidad democrática debe contribuir no sólo a un intercambio equilibrado y estable entre actores desiguales, sino también a la justicia. Ello implica búsqueda de nuevos equilibrios entre actores e intereses, guiada por una idea de justicia y solidaridad que va más allá de la mera cohesión social. No hay garantía de que la distribución de la virtud se corresponda con la distribución de la riqueza, el poder y la competencia (Sen: 1990). Olvidar esto puede condenarnos a agravar el modelo de dualización generado en la Colonia, lo que acabará siendo incompatible con la gobernabilidad democrática de nuestros países.
- d. El enfatizar los intercambios para la maximización del propio interés tiene desde luego la ventaja de la consistencia con aspectos reales de la naturaleza humana, pero tiene la desventaja de incentivar estos aspectos de nuestra naturaleza. Algunas filosofías sociales sitúan el cálculo egoísta como la base e toda construcción social sana. Pero otras consideran que tal base es una clara auto-limitación de la motivación humana. Si creemos que no existe una naturaleza humana inmutable,

sino que ésta es el resultado fluido de un proceso de evolución social, el diseño de las instituciones políticas no puede partir de una naturaleza humana inmovible, sino de la responsabilidad por construir instituciones que incentiven su evolución positiva hacia mejores equilibrios entre el propio interés y el interés general (March y Olsen: 1995; Soros: 1999). Fijar la naturaleza humana en el modelo meramente "mercantil" no sólo es una coartada para la defensa del status quo sino una renuncia al progreso humano, que carece de fundamento histórico.

Las consideraciones anteriores nos parecen especialmente relevantes para América Latina porque dados los niveles existentes de dualización, exclusión y desigualdad y las tradiciones populistas, caudillistas, corporativas y autoritarias todavía presentes, enfocar aquí la construcción de la gobernabilidad democrática desde una teoría del neoliberalismo individualista radical no parece el mejor camino. Entre otras razones porque en la mayoría de nuestros países la gran tarea pendiente es la construcción de la comunidad nacional y la ciudadanía plena. Y ello no podrá hacerse sin poner en primer término la construcción de unas instituciones que, partiendo del reconocimiento del valor de los mercados, no los convierta en *deus ex machina* sino que reconozca sus limitaciones y su radical insuficiencia para enfrentar los retos globales que la región tiene planteados. El desarrollo de los mercados puede ayudar, pero no garantizará por sí solo la construcción de una ciudadanía plena, libre y responsable. Esto exigirá de otros valores adicionales, integrantes de los que el Pnud llama el desarrollo humano. Gobernabilidad democrática es, pues, también construir una cultura cívica que no se agote en los valores de eficiencia, productividad, competitividad y realización individual, sino que abrace otros como los de solidaridad,

convivencia, compasión, igualdad, dignidad y libertad, traducidos en proyectos personales integradores un sistema de deberes y de un sentido de responsabilidad por la comunidad.

Pocos liberales auténticos han salido al paso de los excesos del neoliberalismo latinoamericano con tanta clarividencia como Julio María Sanguinetti: «El triunfo del liberalismo sobre el comunismo es político, es económico; pero el liberalismo es una filosofía no una doctrina. Sin embargo se ha caído en el reduccionismo de concebirlo como una mera política económica porque su victoria se produce en pleno auge del llamado neoliberalismo, una concepción que comienza por defender ciertas tesis interesantes sobre la moneda, reclama luego la reducción y modernización del estado y termina en una glorificación deísta del mercado. Así la religión del estado es sustituida por la del mercado; lo que antes se le pedía a aquél ahora se le pide a éste; exorbitando sus roles naturales. El estado no podía ser industrial, comerciante, hotelero, planificar la vida privada y asegurar por ese medio la felicidad individual. Pero el mercado tampoco puede, eliminada toda regulación de la vida económica y reducido el estado a su mínima expresión, asegurar que habrá equilibrio en la sociedad y atención de aquellas necesidades de los más pobres que la moral ambiente reconoce como primordiales» (Sanguinetti: 1994). El mercado y los valores meramente individuales elevados a valores únicos constituyen hoy quizás el mayor riesgo para las democracias y para la sostenibilidad de los propios mercados.

La construcción de las instituciones de la democracia y el mercado orientada por los valores de la solidaridad tendrá que hacerse desde el conocimiento de nuestras constricciones históricas y de los desafíos que la globalización o mundialización plantean a

las democracias actuales. Si no se tiene en cuenta esto último corremos el riesgo de construir las democracias que los países avanzados se encuentran reconstruyendo desde los desafíos de la globalización.

## **LA GLOBALIZACIÓN APREMIA**

### **LA REFORMA DEL ESTADO**

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba “*estados inoculados*” en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas articuladas conforme a un sistema de derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera que llega hasta los años 30 como en el de desarrollo hacia dentro que entra en crisis en los 70 y se desmonta en los 80, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado “burocrático-autoritario” por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial tradicional. La acción del estado sufrió de lo que en relación a Brasil Schmitter ha llamado «sobreburocratización estructural» combinada con «infraburocratización de comportamientos»,

en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon obviamente (Schmitter: 1971; Schneider: 1991).

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los 80 y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso Washington, aunque han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Algunos indicadores de desarrollo institucional han mejorado tal como hemos tenido ocasión de exponer, pero otros han permanecido estancados. Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de nuestras economías sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y en último extremo del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables para la inversión de las medianas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinante a los grupos de poder tradicionales que conservan el manejo del proceso político ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos estos grupos y sus asalariados

cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante el desarrollo hacia adentro y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la “globalización informal” representada por todos los tráfico ilícitos. El deterioro ético derivado de la “mercantilización” de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres puedan acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se supere la confusión y se restablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto obviamente exige más que el desarrollo institucional. Pero éste aunque no es condición suficiente sí es condición necesaria para la producción de todos los procesos relacionados y con ellos del avance y sostenibilidad de nuestras todavía incipientes y problemáticas democracias.

Sin desarrollo institucional casi fatalmente volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en curso no elimina la autonomía de los estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide sino que plantea la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos (A. Ferrer: 1998; Bouzas y Ffrench-Davis: 1998). Tampoco puede perderse la perspectiva de que estamos entrando en un tiempo histórico nuevo dominado por la economía de la información o “sin peso” y por profundos procesos de transformación cultural y social que exigen respuestas políticas e institucionales que sólo comenzamos a barruntar y que habrá que ir explorando por ejemplo en la línea sugerida por los pensadores y políticos de la tercera vía (Castells: 1998; Giddens: 1999). Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los estados nacionales o, mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacional.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su por lo demás exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institucionales y en especial de las capacidades reguladoras de los estados, sin duda el signo más distintivo de la clase de estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo (Lahera: 1999). Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y ha-

cer inviabile la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización sino de nuestra propia incapacidad de poner en pie proyectos nacionales de desarrollo humano que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

### **DIFICULTADES POLÍTICAS Y DIFICULTADES INTELECTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA REFORMA DEL ESTADO**

«La cooperación aisladamente considerada no existe: lo que existe son intereses políticos concretos que mueven a la comunidad internacional a emprender ciertas acciones, cuya articulación constituye lo que ha dado en llamarse cooperación económica. Cualquiera intento de separar este fenómeno del contexto político en el que se produce es una simplificación ingenua en el mejor de los casos. Vista en profundidad, la cooperación económica sólo es una parte de la política internacional contemporánea» (Enrique Iglesias). Si tuviéramos espacio para recapitular brevemente la historia de la cooperación al desarrollo comprobaríamos cuán juiciosas son las consideraciones que acaban de exponerse. Sigue siendo ingenuo considerar que la cooperación internacional se mueve desde el interés exclusivo por el desarrollo humano. Hay una economía política de la cooperación internacional que nos revela actores, tramas de intereses, conflictos e interdependencias o, en nuestro lenguaje, un marco institucional o sistema de incentivos de cuya calidad depende la mayor o menor eficacia de la cooperación para el desarrollo humano.

«En los 90 hemos entrado en una fase nueva de la cooperación: hemos presenciado el fin de la guerra fría, el desgarramiento del antiguo bloque soviético; el descrédito de los nacionalismos populistas en el

tercer mundo; el agotamiento de los modelos y las discusiones sobre el desarrollo; el auge y cuestionamiento del neoliberalismo; la globalización económica; el incremento de la brecha Norte-Sur; los problemas de recesión y desempleo en los países del Norte... Imperceptiblemente el concepto de cooperación se ha ido diluyendo hasta el punto de no verse a muchas veces asociado al de desarrollo» (Mariano Valderrama). El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha tratado de hacerse eco de estas transformaciones, uno de cuyos signos más preocupantes procede de la pérdida general de confianza de los ciudadanos de la OCDE en la eficacia de la ayuda. No es que la población no considere importante seguir o hasta aumentar la ayuda, sino que considera que no existe capacidad institucional para garantizar que ésta se traduce efectivamente en desarrollo. De la crítica ni siquiera escapa ya la acción de las ONGs.

La crítica se encuentra presente en los medios de comunicación, a veces con tonos radicales. En agosto de 1994, *Newsweek* exponía las razones por las que calificar la cooperación como neocolonialismo: su influencia en la formulación de políticas, el uso de caros expertos internacionales en vez de nacionales, el uso con fines comerciales de los fondos de cooperación y el dato de que la mayoría de los recursos financieros fluyeran hacia el Norte. *The Economist* en su edición del 7-13 mayo de 1994 calificaba la ayuda internacional como una promesa vacía o una coartada para obtener objetivos nacionales de seguridad o de comercio. Para los editores la ayuda internacional se forjó en el contexto de la guerra fría y se utilizó siempre para los objetivos nacionales de política exterior; hoy continúa utilizándose para subsidiar exportaciones a favor de compañías transnacionales, de construcción y de hordas de consultores; no creen en la reforma institucional de la cooperación, por lo que proponen su conge-

ción o reducción a cambio de la disminución de los aranceles a la importación de productos de los países en desarrollo...

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha emprendido diversos estudios sobre la opinión pública de los países donantes en relación a la cooperación internacional. A pesar de la presión ejercida por las ONGs y demás sectores políticos y burocráticos interesados, se constata tanto en la opinión pública como en las autoridades políticas una pérdida de prioridad del desarrollo y una pérdida de confianza en la capacidad de la cooperación. Esto genera una doble presión: por un lado, se demanda la reforma drástica del sistema institucional de la cooperación internacional, que se percibe establecido sobre supuestos poco apropiados; por otro, se congelan, reducen o retrasan los fondos comprometidos para la cooperación al desarrollo. Aunque las situaciones y posiciones de los países donantes son muy diversas, del escepticismo se pasa a veces inadvertidamente al cinismo y algunos actores acaban manejando los fondos meramente para la maximización de su particular función de utilidad. Así las cosas el CAD recomienda: (a) definir objetivos más claros y específicos para las políticas de desarrollo y mejorar la comunicación al público tanto de las mismas como de su evaluación y de las lecciones aprendidas; (b) reorientar la educación para el desarrollo tanto en los países donantes como en los beneficiarios para mejorar la comprensión de los desafíos, dificultades, capacidades requeridas, éxitos y fracasos de los distintos proyectos, tratando de comprometer más decisivamente a estos efectos al sistema educativo y a los medios de comunicación; (c) proceder a una mejor gestión de los programas de desarrollo y a un rediseño del sistema institucional y organizativo en el que éstos se producen.

Lo que parece estar en marcha es una transformación más que un abandono de la cooperación internacional al desarrollo. Aunque las fuerzas que mueven esta transformación son contradictorias, queremos remarcar aquí que el desenlace positivo no podrá obviar un problema de naturaleza intelectual: qué tipo de conocimiento es necesario para el desarrollo y quiénes lo poseen o pueden adquirir y han de ser los consiguientes protagonistas del mismo. Todo el esquema de la cooperación tradicional, aún en gran parte vigente, se basó en la ilusión de que los expertos –internacionales y nacionales– podían obtener todo el conocimiento necesario sobre qué era necesario y posible hacer en cada momento para producir desarrollo y sobre cómo hacerlo. Hoy hemos descubierto que el conocimiento experto es limitado y necesariamente defectuoso, que el conocimiento necesario para el desarrollo humano se halla disperso entre el conjunto de actores y, sobre todo, que el éxito en la conducción de la transformación en que consiste el desarrollo depende de un tipo de conocimiento que no es conocimiento experto, sino posesión de habilidades y capacidades para dirigir la acción colectiva, la cual no puede obtenerse por investigación o estudio sino sólo a través del aprendizaje desde la acción y para la acción. Ésta es la sabiduría característica de los líderes y emprendedores públicos, a la que la sabiduría de los expertos puede ayudar y complementar pero nunca substituir.

Las evaluaciones realizadas por el CAD de la OCDE y por otras Agencias arrojan hasta hoy una lección: la ayuda ha sido un factor importante de desarrollo para los países que han sabido ir construyendo las instituciones capaces de incorporarla a sus propios marcos o estrategias de desarrollo a largo plazo; cuando esto ha faltado, la ayuda se ha movido entre la irrelevancia o el detrimento para el desarrollo.

Pero en materia de *governance* los datos son más alarmantes. Una reciente investigación de Knack (1999) llega a la conclusión de que, con la cooperación tradicional, los mayores niveles de ayuda erosionan la calidad de la *governance* medida por los índices de calidad burocrática, corrupción y estado de derecho, y que esta correlación negativa parece haberse fortalecido más que debilitado tras la guerra fría. Estos hallazgos permiten obtener unas primeras conclusiones tentativas en materia de política de ayuda en lo que a la calidad de la *governance* se refiere:

- Si hasta hoy sabíamos que la eficacia de la ayuda depende de la calidad de las políticas y de la magnitud de la brecha institucional, ahora sabemos que la brecha institucional se amplía con los mayores niveles de ayuda, por lo que deberemos replantearnos la ayuda integral y transversalmente para que toda ella contribuya a ir cerrando la brecha institucional.
- Los esfuerzos de reforma deben tratar de identificar las formas de despolitización de la distribución de rentas procedentes de la ayuda, lo que nos enfrenta con los sistemas de incentivos no sólo de los gobiernos nacionales sino también de las agencias de cooperación.
- La mayor parte de la ayuda debe canalizarse hacia el fortalecimiento de las instituciones o capital social y consiguientemente no sólo de los gobiernos sino de los agentes sociales y de los nuevos agentes emprendedores así como a nuevos sistemas de relación entre ellos.
- Finalmente, cuando la ayuda llegue directamente a los gobiernos se aconseja su aplicación directa al fortalecimiento del presupuesto o al alivio de la deuda (Knack 1999).

Lo anterior debería ser bastante para advertir que la cooperación técnica al desarrollo que el siglo XXI requiere va a estar fuertemente arraigada en el desa-

rrollo institucional para el desarrollo humano y que para que sea efectiva tendrán que renovarse no sólo los marcos y capacidades institucionales de los beneficiarios sino también los de la propia comunidad de donantes (Elena Martínez: 1999).

#### **REPENSANDO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA REFORMA DEL ESTADO**

«El desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento desde las relaciones tradicionales, los modos tradicionales de pensar, los modos tradicionales de tratar la educación y la salud, los métodos tradicionales de producción..., hacia formas y vías más modernas... El Consenso Washington vio el desarrollo como poco más que la solución de una serie de problemas técnicos difíciles acompañada de la remoción de ciertas barreras (por lo general impuestas por los estados). Hecho esto, el desarrollo vendría por sí mismo. Esta aproximación —que enfatiza la retirada de los gobiernos para permitir el funcionamiento de los mercados) comparte en realidad muchas de las premisas de la planificación indicativa de los 60. Ambos modelos vieron el desarrollo como la solución de un problema de programación dinámica, focalizado en el nivel de capital (cuya principal variable de control era la asistencia y los préstamos externos) y en su asignación entre los diferentes sectores. La falta de capital y la asignación sectorial ineficiente eran consideradas las causas principales de las diferencias entre la India y los Estados Unidos. Unos argumentaban que para resolver el problema era necesaria la planificación; otros que la economía de mercado descentralizada era la mejor manera de encontrar la solución» (Stiglitz).

El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar y de actuar, y la perso-

nas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar. Para que los programas de desarrollo produzcan mejores instituciones y capacidades es necesario que sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sosteniblemente las transformaciones del caso. Las prácticas de cooperación que descansan en las “condicionalidades” más que en la interiorización, participación y compromiso, pueden tener efectos perversos inesperados. «En vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades socava tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En vez de implicar a amplios segmentos de la sociedad en el proceso de discusión del cambio –incentivando con ello el cambio en el modo de pensar– refuerzas las relaciones jerárquicas tradicionales. En vez de fortalecer a quienes pueden actuar como catalizadores del cambio en esas sociedades, se demuestra su impotencia. En vez de promover el diálogo abierto que es central en toda democracia, se argumenta que tal diálogo es innecesario cuando no contraproductivo» (Stiglitz).

Cambiar significativamente el estado, por ejemplo, transformando positivamente el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos, implica mucho más que superar las dificultades técnicas de construcción y manejo de una administración financiera integrada. Implica pasar de la opacidad a la transparencia del proceso, de la discrecionalidad a la necesidad de motivación de las decisiones ejecutivas, de la exclusión a la inclusión o voz de grupos de interés tradicionalmente marginados, de la irresponsabilidad a la responsabilidad por el manejo presupuestario, de la sumisión a la autonomía de los órganos de control, del clientelismo a

la meritocracia de los funcionarios de gestión financiera... Todos estos cambios implican cambios en las relaciones sociales, de poder y de mentalidades, además de exigir nuevas e imprescindibles competencias de manejo técnico. Creer que todo este proceso de cambio puede ser diseñado desde el conocimiento experto constituye mero delirio o una coartada tecnocrática.

Estamos cansados de visitar países con historias, desafíos y oportunidades, coyunturas, correlaciones de fuerzas y capacidades de liderazgo diferentes, es decir, con potenciales de cambio muy diferentes, en los que, sin embargo, vemos en ejecución los mismos programas y políticas de desarrollo, lo que se explica sencillamente porque fue el mismo equipo de asesores el que elaboró los proyectos de los diferentes países. Como no puede ser menos, a la hora de ponerlos en práctica, estos programas acaban pareciéndose unos a otros como los huevos a las castañas. El daño mayor es que actuando así se impide que crezca la capacidad nacional para pensar y poner en práctica los programas apropiados para la situación singular de cada país. Se sigue alimentando la ilusión de que los países avanzados ya disponen de las mejores soluciones y prácticas que se trata sólo de conocer y replicar en el suelo patrio, es decir, la falacia tecnocrática.

Para superar esta situación hacer falta mucha más honestidad, rigor, compromiso y modestia por parte de las agencias de cooperación y sus expertos. Unas y otros están sometidos a un sistema de incentivos, que no procede exponer aquí, pero que tienen perfiles negativos muy preocupantes. En particular es preocupante la irresponsable competición entre las agencias para ver quien consigue influir no se sabe muy bien para qué. La descoordinación de la acción de los “donantes” se hace a veces patética y se tradu-

ce en el "insuflamiento" de proyectos de reforma en unos sectores del estado que son incompatibles con la lógica institucional que inspira los que se desarrollan en otros sectores de la acción pública. Es como si el carro del estado que ha de tirar del desarrollo nacional pudiera armarse con un carburador nórdico, un cigüeñal gringo, unas rueditas alemanas...

Hay que seguir avanzando en la economía política de la cooperación para disponer de mejores fundamentos con los que orientar la reforma institucional de la cooperación internacional exigida por la opinión pública de los países desarrollados y en desarrollo. No se puede seguir pretendiendo que en visitas de en torno a un mes se pueden elaborar diagnósticos, diseñar proyectos, imponer condicionalidades y programar la ejecución de todo ello solamente con las autoridades políticas coyunturalmente responsables. Si los mejores expertos del mundo pretendieran hacer esto en un país desarrollado provocarían una reacción espontánea entre la hilaridad y la indignación. El tejido social con el que hay que tratar es una materia sutil cuya comprensión y mejora exige sensibilidad, percepción, finura, conocimiento del detalle, compromiso, disposición al reconocimiento de errores que es la única fuente verdadera de aprendizaje, habilidad para la interacción y conducción colectivas... Todo esto sólo se encuentra o sólo puede brotar de las propias fuerzas de desarrollo endógenas. Nadie que no quiera, pueda o sepa desarrollarse, será desarrollado.

Una vez hemos reconocido las limitaciones e imperfecciones del conocimiento experto y la necesidad del compromiso y el protagonismo de los actores nacionales, el papel que queda para la cooperación internacional es importantísimo. El experto internacional que pretende saber qué hay que hacer y cómo acabará indefectiblemente tratando de

sustituir a los actores locales y deteriorando las capacidades nacionales. Si reconoce en cambio que, a pesar de su experticia y compromiso, posee inevitables limitaciones e imperfecciones de conocimiento acerca de los cursos de acción viables, sus alternativas razonables y los efectos de unos y otros, se ofrecerá como recurso valioso para un proceso genuinamente nacional, transparente y ampliamente participativo, de formulación y aplicación de programas de desarrollo. Esto no implica ninguna sumisión cómoda para las autoridades nacionales. La posición del experto debe gozar de suficiente independencia para señalar las limitaciones e incertidumbres inherentes a las propuestas nacionales, recabar la necesidad de consulta y participación amplias y, sobre todo, apreciar los productos y resultados derivados de la implementación de los proyectos, aprender de los mismos y recomendar la modificación y, si procede, la cancelación de los programas.

No hay buenos programas de desarrollo sin que su formulación y conducción se hallen presididas por lo que Isaiah Berlin llamaba el buen juicio político, el cual se halla y produce fuera del ámbito del conocimiento experto, aunque éste podría contribuir a su surgimiento reconociéndolo y tratando de colaborar con él en vez de sustituirlo. Lo que importa para pensar y dirigir las acciones de desarrollo apropiadas a cada situación es la comprensión de la situación en su singularidad, de los hombres, acontecimientos y peligros particulares, de las esperanzas y los miedos concretos que intervienen activamente en un determinado momento y lugar. Damos confianza a determinadas personas no por sus calidades intelectuales sino porque les atribuimos buen ojo, sentido y olfato político, porque creemos que no nos defraudarán cuando vengan los momentos de tensión y conflicto, porque confiamos en su sentido

de ponderación y equilibrio necesarios para mantener las coaliciones necesarias y no generar antagonismos innecesarios. El don intelectual que poseen estos individuos es una capacidad para integrar una amalgama de datos constantemente cambiantes, multicolores, evanescentes, solapándose perpetuamente... en un esquema único y verlos como síntomas de posibilidades pasadas y futuras. Su compromiso no es diseccionar, correlacionar datos y formular teorías, sino sentir y vivir los datos, discernir lo que es importante del resto, y determinar lo importante en función de las oportunidades que determinados datos revelan... Es un sentido acerca de lo

cualitativo más que de lo cuantitativo, de lo específico y singular más que de lo general; es una especie de conocimiento directo, distinto a una capacidad para la descripción, el cálculo o la inferencia; es lo que se llama variadamente sabiduría natural, comprensión imaginativa, penetración, capacidad de percepción, y, más engañosamente, intuición, como opuestas a las virtudes marcadamente diferentes –admirables como son– del conocimiento o saber teórico, la erudición, las capacidades de razonamiento y generalización, el genio intelectual... No creemos que estas capacidades o sabidurías prácticas puedan ser propiamente enseñadas (Berlin). ●

## BIBLIOGRAFÍA

- BERLIN, Isaiah: *El Sentido de la Realidad*, Taurus, Madrid. 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos: *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34 Ltda., Sao Paulo, 1998,
- BID, División del Estado y Sociedad Civil: *Instituciones Políticas e Instituciones Económicas: Nueva Visión sobre las Relaciones entre Estado y Mercado*, paper, BID, versión de 3 de septiembre de 1998, Washington.
- BODEMER, Klaus: *The Changing Role of the State in the Latin America Development Debate*, paper, abril 1998, Institute of Ibero American Studies, Hamburg. 1998.
- CUNILL, Nuria: *Repensar lo Público a través de la Sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Clad-Nueva Sociedad, Caracas. 1997.
- HAGGARD, Stephan : *Reform of the State in Latin America*, en Banco Mundial, *Development in Latin America and the Caribbean*, 1995, Banco Mundial, Washington. 1997.
- IGLESIAS, Enrique: "La Cooperación Internacional y América Latina", en Iván Lavados (ed.) *Cooperación Internacional y Desarrollo*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile. 1978.
- NORTH, Douglas C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press. Cambridge: Mass. 1993.
- OCDE: *L'Opinion Publique et le Développement International*, Paris, OCDE, Centre de Développement. 1996.
- PRATS, Joan: "Fundamentos Conceptuales para la Reforma del Estado: el redescubrimiento de las instituciones", en Prats, Joan, *La Reforma de los Legislativos en América Latina*, BID, Washington, y Tirant lo Blanc, Valencia. 1997.
- SEN, Amartya: *Reflexiones Acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI*, Conferencia sobre Práctica y Pensamiento sobre el Desarrollo, BID, septiembre 3-5 1996, Washington.
- STIGLITZ, Joseph: "Mas allá del Consenso Washington", en *Instituciones y Desarrollo*, nº 1, septiembre, 1-32. 1998.
- STIGLITZ, Joseph: *Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice*, Address to the World Bank's 10<sup>th</sup> Annual Bank Conference on Development Economics, paper, 1998 en [http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcd98/js\\_abcd98.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcd98/js_abcd98.htm).
- VALDERRAMA, Mariano: *New Directions in Development Cooperation. A View from Latin America*, Intrac-Cepes, Oxford, UK. 1997.