



Marcos Acayaba, Adriana Aun  
*Casa no Guarujá*  
Localización: Guarujá, Brasil  
1991/1993

# Repensar la política para reinventar el Estado

ENRIQUE V. IGLESIAS

*Uruguayo, Premio Príncipe de Asturias, es Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sede en Washington*

## MÁS ALLÁ DE LOS FUNDAMENTALISMOS

El último cuarto del siglo que acabamos de despedir ha sido testigo de una profunda transformación en la teoría y en la práctica del Estado. Se nos hace cada vez más difícil leer la vertiginosa evolución de los acontecimientos a través de las viejas categorías y, sobre todo, de los viejos postulados ideológicos que nos acompañaron a lo largo de ese siglo. Como en otros muchos ámbitos del mundo en el que vivimos, la realidad corre demasiado deprisa y nuestras referencias conceptuales e ideológicas evolucionan demasiado despacio, reduciendo nuestra capacidad para guiar las transformaciones en curso hacia los valores deseados de progreso y desarrollo humano. De ahí, que “la reinención del gobierno no sea posible sin la reinención de nuestros marcos de pensamiento y acción sobre el papel y funcionamiento del Estado”, pues estamos obligados a asimilar en todas sus consecuencias, cambios políticos, económicos y sociales cuya envergadura real sólo somos capaces de atisbar.

Este desequilibrio entre la realidad y nuestra capacidad para entenderla e intervenir sobre ella, explica el balance de luces y sombras que arroja la transformación del Estado en la última década. Es mucho

lo que se ha conseguido, pero es mucho también lo que queda por hacer y no pocos los errores que hemos cometido en el camino. Tenemos la sensación de que, si pudiéramos volver sobre nuestros pasos, cambiaríamos significativamente algunas de nuestras estrategias de intervención. En los últimos años el BID viene insistiendo en “la contradicción que existe entre la defensa de la democracia y la economía de mercado y una visión puramente reduccionista de la reforma del Estado”.

La reformas que siguieron a la crisis de los años 80 y a los grandes desajustes estructurales que se habían acumulado en las economías de muchos países, y quizá por una sobre-reacción a los excesos del pasado y un cierto exceso de ideología, algunas veces cayeron en otro extremo: considerar que a “menor Estado, mejor, cuando lo correcto, desde el punto de vista conceptual e histórico, es que a mejor Estado, mejor”. Un fuerte prejuicio negativo sobre el papel, funcionamiento y posibilidades de la intervención estatal, se tradujeron en medidas orientadas a su vaciamiento funcional y a una drástica reducción de su tamaño: privatización, desregulación, descentralización y, simplemente, cesación y abandono de sectores enteros de actividad por insufi-

ciencia de recursos, marcaron la agenda de las reformas. Es verdad, que ello era muy necesario a efectos de lograr la estabilidad y el equilibrio macroeconómico, liberando a las exangües arcas públicas de compromisos imposibles de asumir sin acudir al endeudamiento. “Es verdad, que el Estado construido hasta entonces se había demostrado incapaz de articular y responder a las necesidades sociales, haciendo inaplazable la reforma profunda de su papel, modos de organización y funcionamiento. Pero también es verdad que, en no pocos casos, el saldo ha sido una institucionalidad pública raquítica y desarticulada, inerte ante problemas por los que, sin embargo, sigue respondiendo ante la sociedad”. Además, el criticismo que ha secundado las reformas ha socavado gravemente la credibilidad de las instituciones y sus servidores, acentuando un círculo vicioso de problemas no resueltos, expectativas insatisfechas y deslegitimación de los poderes públicos. Así hoy vemos que en la mayor economía del mundo, los Estados Unidos, comienza a manifestarse preocupación porque después de dos décadas de polémica sobre el rol del Estado —que alejó a muchos de la función pública— el gobierno enfrenta un creciente déficit de servidores públicos de alta calificación, en circunstancias que las demandas de “la nueva economía” sobre el Estado requieren del mismo habilidades especiales e intervenciones más inteligentes.

#### **CALIDAD DEL GOBIERNO Y DESARROLLO ECONÓMICO**

Frente a la simplicidad de algunos de los presupuestos que han inspirado tales reformas, “el BID viene reiterando desde hace casi una década una idea, a la que cada vez se agrega más evidencia empírica de su

certeza e importancia: “hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”. El éxito de las reformas económicas y de las estrategias de reducción de la pobreza requieren del aumento de la “capacidad institucional”. A continuación, desarrollaré en este artículo para la revista *Quórum* tres grandes líneas de razonamiento para profundizar en esta afirmación, con objeto de fortalecer el compromiso que venimos manifestando con un sentido amplio y auténtico de la reforma del Estado. El primero de estos razonamientos nos lleva a insistir en la vinculación que existe entre reforma del Estado y desarrollo de la economía de mercado; el segundo relaciona la reforma del Estado con el avance en los procesos de integración regional, uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan las economías de la región; y, el tercero, vincula la consolidación de la democracia a la ampliación y fortalecimiento de las instituciones públicas.

El “primer argumento” es conocido y ha servido para justificar algunas de las correcciones aplicadas a la reforma del Estado en los últimos años. Consiste en afirmar que “el Estado importa y que su existencia y buen desempeño es una condición indispensable para el funcionamiento eficiente de la economía de mercado”. Esto afecta a la necesidad de un sistema legal y judicial ciertos y creíbles en su aplicación; a la definición, garantía y asignación eficiente de los derechos de propiedad; al establecimiento de marcos regulatorios garantizadores del equilibrio entre intereses públicos y privados. También afecta a la creación y defensa de las condiciones de competencia que permiten la eficiencia del mercado, porque la experiencia nos enseña que no se gana, y en algunos casos el resultado puede

---

1. “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil”, (BID, GN-1883-5, 13 de marzo de 1996).

ser peor, pasando de un monopolio público a un monopolio privado. “En suma, el funcionamiento eficiente del mercado, en términos de crecimiento y de generación de oportunidades para toda la población, requiere un Estado capaz de intervenir eficazmente donde le corresponde hacerlo y no intervenir donde no le corresponde hacerlo”.

“En segundo lugar, las capacidades institucionales son claves para el progreso de las iniciativas de integración regional”, que constituyen el único paraguas protector que podemos oponer a los efectos no deseables de la globalización económica. Las “solidaridades de hecho” sobre las que se construye la integración económica y política dependen de un proceso de convergencia de intereses, valores y culturas cuya columna vertebral son las capacidades institucionales de los países y, en particular, el papel desempeñado por el Estado. La integración es un proceso complejo y dinámico, que avanza mediante la superación de conflictos en la adaptación de la estructura económica, política y social de los países, lo que difícilmente puede lograrse sin el liderazgo de las instituciones, apoyadas en sus capacidades políticas y técnicas. Jean Monet uno de los grandes artífices de integración europea solía decir: «nada es posible sin las personas, pero nada es duradero sin las instituciones», haciendo depender el futuro de Europa de la existencia de una institucionalidad supranacional, pero también de la reforma y adaptación de las institucionalidades estatales que se erigían como su principal obstáculo. “La integración regional, que en sí misma es un proceso de reforma del Estado, difícilmente puede avanzar sin Estados capaces de gestionar eficazmente los retos de adaptación que conlleva”.

La “tercera línea de pensamiento” no es menos obvia, pero sí quizás más importante y novedosa, ya

que “consiste en ligar el sostenimiento y profundización de la democracia al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales”. Se ha hecho común vincular el diagnóstico de la mala calidad de las democracias de la región al escaso desarrollo de su componente liberal, relacionado con la debilidad de los mecanismos de limitación y división efectiva del poder, que aseguran una protección efectiva de los derechos y libertades civiles y políticos. Sin embargo, “se ha resaltado mucho menos la debilidad achacable al déficit del llamado componente republicano de la democracia, consistente en que el ejercicio de cargos públicos debe ser una actividad virtuosa que requiere una estricta sujeción a la ley y obediencia al interés público, sacrificando el interés privado”. Del componente republicano se derivan consecuencias muy importantes para las relaciones entre los poderes del Estado, como la plena justiciabilidad de los actos gubernamentales, “pero se derivan también consecuencias importantísimas para el diseño del propio poder ejecutivo. La más importante de ellas, que hasta Shumpeter añadía a su definición de democracia, siempre considerada minimalista, es la existencia de un Servicio Civil profesional con una sólida posición institucional y sentido del deber, amparada en un marco normativo propio”.

#### **REVALORAR EL SERVICIO CIVIL**

“La autonomía institucional del Servicio Civil, cubierto por estrictos criterios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y la ordenación de la carrera, funciona en las democracias avanzadas como un contrapeso a la discrecionalidad política del gobierno y un freno a la arbitrariedad”, salvaguardando los valores de la legalidad, sin los que a su vez se haría difícil la protección efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos. Del mismo modo que las reformas macroeconómicas no han llegado a ser duraderas hasta quedar amparadas por leyes e insti-

tuciones transparentes y sólidas, servidas por una organización profesional a salvo de la controversia política y capaz de decidir con objetividad e independencia de criterio, tampoco se consolidará la democracia sin una reforma del Estado que apueste por la institucionalización de un Servicio Civil profesional. De hecho, no es explicable el progreso de la democracia política, económica y social en los países más desarrollados, sin la fortaleza de sus instituciones administrativas, como tampoco es casualidad que los países de la región que presentan mejores indicadores de integración socioeconómica y de credibilidad institucional –como Costa Rica y Uruguay– son los de mayor tradición institucional pública, incluyendo sistemas de Servicio Civil de carrera, perfeccionables desde luego, pero con altos estándares en comparación con la media regional.

“Somos conscientes de que esta reivindicación del Servicio Civil como eje de la reforma administrativa del Estado puede sonar anticonvencional por diversas razones”. En primer lugar, porque el crónico déficit democrático de la región ha contribuido a ilegitimar una acción estatal amparada en argumentos tecnocráticos al servicio de gobiernos autoritarios. Pero no nos equivoquemos, la mayoría de los países de la región han padecido la paradoja que denomina Schmitter de «sobreburocratización estructural», combinada con «infraburocratización de comportamientos», en otras palabras el papeleo y el formalismo, junto al patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica, que siguen siendo una lacra, a pesar del desarrollo efectivo de las libertades políticas asociado a la democratización. Sin embargo, también debemos ser conscientes de que, “de nada sirve a la democracia una administración profesional sólida si no está plenamente subordinada a ley y a las directrices políticas del gobierno, al que se debe como un agente a su principal”. La autonomía ins-

titucional de la Administración pública no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos y, en cualquier caso, con sometimiento a la dirección política superior del gobierno.

En segundo lugar, la reforma por la que abogamos puede resultar extraña ante las tendencias modernizadoras del Estado que ponen de manifiesto precisamente las disfunciones burocráticas de la administración pública y resaltan la necesidad de una organización “empresarial” para los servicios públicos. Sin embargo, no hay tal contradicción, ya que “defender la vigencia de un sistema de Servicio Civil con una posición institucional sólida es el presupuesto necesario para que fructifique la tan necesaria reforma gerencial o empresarial, que, de otro modo, puede convertirse en un subterfugio para el crecimiento incontrolado de la discrecionalidad política”. En este sentido no hay que confundir el concepto de Servicio Civil con la puesta en práctica de sistemas rígidos y uniformes de gestión de recursos humanos y económicos, ni con el inmovilismo que es con frecuencia otra vertiente del clientelismo, ni con la hipercentralización de estructuras y procedimientos administrativos, ni con la pretensión del sector público de ocupar todo el espacio de las necesidades sociales. El problema no es el Servicio Civil *per se*, sino en el modo en el que este se ha implantado en algunos países, defraudando su finalidad con perversiones estructurales que han dado pie al corporativismo y a la irresponsabilización de los agentes públicos. “La experiencia nos demuestra que hoy es posible aplicar reformas administrativas bajo la doble exigencia de la legalidad y la eficacia”, arbitrando técnicas modernas de gestión de recursos humanos y económicos y fórmulas flexibles de organización y procedimiento, que apro-

vechen las posibilidades ofrecidas por el mercado y la sociedad civil en la prestación de los servicios públicos.

### **ESTADO EFICIENTE Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA CORRUPCIÓN**

“El fortalecimiento del Estado en los términos expuestos es además una condición indispensable para la defensa efectiva de la cohesión social y la lucha contra la pobreza”. El componente republicano de la democracia también incorpora una visión de la misma que no es puro proceso (la voz del pueblo), sino también producto, medido por la capacidad de garantizar el acceso igualitario de todos los ciudadanos al ejercicio de los derechos (el beneficio que obtiene el pueblo). La eficacia de los derechos políticos y civiles depende de un aparato estatal que garantice la observancia de la legalidad, pero también de un mínimo de dignidad en las condiciones materiales de las personas a través del reconocimiento y la cobertura de sus derechos económicos y sociales. En estos casos, la intervención estatal no se satisface con evitar comportamientos antijurídicos, sino que requiere una mediación administrativa que disponga las condiciones y los medios necesarios para la cobertura de las necesidades. Los derechos sociales no basta que se reconozcan en las leyes, sino que para ser efectivos tienen que prestarse de forma eficaz y eficiente a través de medios públicos, cuando el mercado y la sociedad civil no basten. De otro modo, los pobres materiales serán también pobres legales en sus derechos civiles y políticos y ¿no es esto relevante para la efectividad de la democracia?

Deseo referirme a uno de los problemas más graves y acuciantes en términos del déficit republicano y uno de los que más corrompe el rol del Estado y su legitimidad pero que, también, más distorsiona el

funcionamiento de los mercados. Nos referimos a la corrupción, que muchos ciudadanos consideran el más grave de los problemas nacionales, no sólo por sus efectos sobre la eficacia del Estado o del mercado, sino por la quiebra de la confianza mutua entre dirigentes y dirigidos, que es la base de la autoridad legítimamente constituida. “La corrupción está fuertemente ligada a la interiorización por dirigentes políticos y funcionarios públicos de los *antivalores* del ideal republicano, retroalimentados por una democracia *delegativa* y por una institucionalidad administrativa debilitada en su profesionalidad y en su ethos por las reformas”. Combatir la corrupción es una empresa de largo plazo, que pasa, además del refuerzo de los controles, por inculcar los valores de la limitación en el ejercicio del poder, que debe permanecer sujeto a la legalidad independientemente de la legitimidad de su origen; a ello contribuye también una aplicación exigente y elevada del principio de mérito en la carrera administrativa y una suficiente protección normativa a la defensa profesional del interés general en el desempeño de los cargos públicos.

### **ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL**

Finalmente, quiero destacar en este artículo el papel de la sociedad civil, cuyo fortalecimiento es indiscutible de la reforma del Estado. “No hay Estado capaz con una sociedad civil débil, ni viceversa, una sociedad civil fuerte, sin el amparo de un Estado fuerte y eficiente”. Esto supone no confundir tamaño con fuerza, ni grasa con músculo, como nos lo recuerda Prebisch. La mejor defensa posible del interés general es aquella que reposa sobre una densa capacidad institucional pública y privada por la que corra la lógica de acción colectiva. En este sentido, nada hay más peligroso que entender las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en términos dialécticos. “El desarrollo requiere más Estado, más

mercado y más sociedad civil, ahora bien, de una especie diferente, no contradictoria, que permita la convivencia y refuerzo mutuo entre sus diversas potencialidades”.

Desde estas premisas, “la cooperación internacional ha señalado como área prioritaria de sus intervenciones la mejora de la gobernabilidad a través de la construcción de un Estado moderno”, investido de funciones trascendentes y relevantes para las condiciones actuales y dotado de los recursos necesarios. En estos procesos se hace necesario extender y ahondar el alcance y sentido de las intervenciones, superando la visión estrecha de las primeras reformas. Por un lado, la reforma del Estado debe comprender a los poderes legislativo y judicial; las instituciones especializadas en la supervisión y control del ejecutivo; los procesos de descentralización hacia los gobiernos regionales y locales. Por otro lado, la reforma del Estado tiene que atender a la eficacia y eficiencia de la institucionalidad administrativa, robusteciendo el principio de legalidad y el Servicio Civil y generando al mismo tiempo las capacidades técnicas y organizativas para gestionar los servicios públicos.

#### **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA REFORMA DEL ESTADO**

La cooperación internacional continuará respaldando “la reforma del Estado” en América Latina y el Caribe “concebida como una reforma política orientada a consolidar el Estado de derecho democrático” y por tanto habilitar a los ciudadanos para el pleno ejercicio de sus derechos, como condición del fortalecimiento de la sociedad civil, y de la eficiencia del Estado. “Sin democracia no hay Estado eficiente”. Pero, a la vez, la reforma del Estado debe estar orientada al “fortalecimiento de las competencias del Estado para administrar los recursos públicos y

poner en vigencia las reglas del juego para el funcionamiento de los mercados”.

Particularmente, las “líneas básicas de la acción del Banco Interamericano de Desarrollo” en apoyo hacia los países de la región apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado; a apoyar la independencia del poder judicial y el acceso a la justicia; a fortalecer la capacidad técnica, de representación y control de los órganos legislativos, así como el perfeccionamiento de los sistemas electorales y el régimen de los partidos políticos; a fortalecer la adopción de mecanismos que aumenten la transparencia de la administración pública en general y la lucha contra la corrupción a través de la participación y el control de los ciudadanos; a establecer una administración pública moderna, con un Servicio Civil profesional; a establecer altos estándares de ética y transparencia en la gestión pública; a apoyar la descentralización a partir de fórmulas fiscalmente sostenibles y eficientes en la prestación de los servicios públicos; y a promover alianzas para el desarrollo entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

“Estas reformas deben estar presididas por principios y valores generales, pero leer cuidadosamente en su aplicación las condiciones derivadas del marco institucional, como producto histórico de la experiencia de cada país”. Este reconocimiento impide considerar la reforma del Estado como una operación meramente técnica, bajo la lógica de un cambio perfectamente planificado; no valen las recetas, ni tampoco la repetición mimética de técnicas y modelos, que, bajo una supuesta superioridad objetiva y maquinal, se convierten en el pasaporte del fracaso en este terreno. Sólo una lógica de estabilización macroeconómica, y no de desarrollo institu-

cional, explica que las primeras reformas surgiesen de un reducido núcleo de expertos que concentraba la capacidad decisional necesaria, protegido de la presión de los perdedores por un fuerte apoyo político. Cuando las medidas no se orientan a dejar de hacer, sino a hacer de otro modo, el método de intervención debe variar sustancialmente en cuestiones, como la composición del grupo impulsor de las reformas, la involucración de los afectados, la continuidad del apoyo político necesario o el tiempo imprescindible para que se hagan sentir los efectos. En este sentido, cada reforma es única y su éxito o fracaso dependerá de la habilidad de sus estrategias de orquestrar armónicamente los conflictos de intereses, valores y culturas en juego, hacia un propósito compartido.

La reforma del Estado que promovemos desde el BID, dado su carácter estructural, requiere que los países adopten políticas de largo plazo que hayan sido ampliamente consensuadas con el conjunto de los actores sociales y sus organizaciones representativas. "El BID por encima de sus recursos económicos y técnicos ofrece a los países un proceso de diálogo para generar diagnósticos compartidos sobre los problemas de los países y obtener una definición común de los objetivos de cooperación". No en vano el BID es una institución que supera la relación convencional entre un Banco y sus prestatarios y que se caracteriza por un trabajo conjunto con sus países miembros.

### **POLÍTICA Y ESTADO**

Concluiremos reiterando que "es indispensable revalorizar el papel del Estado, pero no para volver al pasado, sino para atribuirle el papel que le corresponde y las capacidades que necesita, considerando

las posibilidades de colaboración con el mercado y la sociedad civil". Ahora bien, esto es imposible sin el concurso de nuevos compromisos políticos impulsados por liderazgos virtuosos con nuevas pautas y orientaciones en el desempeño del poder en nuestros países. Desde este punto de vista, "no revalorizaremos el papel del Estado, ni tendremos un Estado eficiente, ni una relación eficiente entre el Estado, el mercado y la sociedad, si no revalorizamos el papel de la política. Lo hemos dicho y deseamos reiterarlo en esta ocasión: la política importa". Si se admite la importancia de las instituciones, con mayor razón debe destacarse la importancia de la política, porque "en definitiva la calidad de las instituciones de un país depende críticamente de la calidad de su sistema político. La política es la fibra más sensible y más visible de la conexión entre el Estado, la economía y la sociedad".

La política es el proceso bajo el que discurre la lógica de la acción colectiva o la falta de la misma, y del que surgen, por acción u omisión, las grandes opciones de futuro de un país. Reformar el Estado para el desarrollo humano es elevar sensiblemente las reglas y las capacidades colectivas, lo que "sólo es posible mediante la acción de líderes emprendedores en la sociedad y en las instituciones, que cambien las percepciones dominantes sobre el ejercicio del poder y construyan las coaliciones necesarias para mantener las nuevas reglas". En este sentido el proceso político no es independiente de las instituciones, pero tampoco está determinado por las mismas. La historia no está escrita, siempre puede ser de otro modo y es la buena o mala política la que marca la diferencia. "Para reinventar el Estado, también la política debe reinventarse a sí misma". ●