

Los desafíos de la Administración Pública en América Latina

José Gpe. Vargas Hernández

RESUMEN

Las últimas décadas del siglo XX han visto a las instituciones de gobierno de los países latinoamericanos afectadas por pequeños logros macroeconómicos y crecimiento económico reducido, y por el desarrollo de democracias extremadamente frágiles. La implantación de modelos de consolidación del Estado neoliberal se ha hecho a un alto costo, y no ha producido el esperado fortalecimiento en las esferas política, económica y social o las esperadas ganancias en eficiencia, equidad y libertad. Esta llamada «liberalización», económica ha generado inestabilidad institucional en la estructura y funciones del Estado, limitando los alcances de la democracia y la legalidad, y ratificando que los efectos de la transformación de la administración pública asociada a una orientación gerencial excesiva, son negativos. Mirando el siglo XXI en prospectiva, una predicción pesimista es que estas tendencias continuarán, produciendo similares e inestables mezclas de populismo democrático y pragmatismo oligárquico. Por el lado optimista, los Estados latinoamericanos podrán darse cuenta que el desarrollo social es necesario para el crecimiento económico sostenido, y de acuerdo con ello aplicar políticas para alcanzar ese objetivo.

<ADMINISTRACION PUBLICA> <AMERICA LATINA> <REFORMAS ADMINISTRATIVAS> <POLITICA GUBERNAMENTAL> <PRESIDENCIA> <RECESION ECONOMICA> <DEUDA EXTERNA> <REFORMA ECONOMICA> <NEOLIBERALISMO> <POLITICAS SOCIALES> <PARTICIPACION SOCIAL> <GLOBALIZACION> <GOBERNABILIDAD>

ABSTRACT

Last decades of the 20th century have seen the institutions of governance in Latin American countries affected by small macroeconomic achievements and reduced economic growth, and the development of an extremely fragile democracy. The implanting of the new model of neoliberal state consolidation has come at high cost, and has not produced either the expected strengthening in the political, economic and social spheres, or the expected gains in efficiency, equity and freedom. This so-called economic liberalization has generated institutional instability in the structure and functions of the state, limiting the reaches of democracy and legality, and ensuring that the effects of the associated managerial orientation which has transformed public administration are largely negative. Looking forward into the 21st century, a pessimistic prediction is that these tendencies will continue, producing similar unstable mixes of democratic populism and oligarchic pragmatism. More optimistically, Latin American states may come to see that genuine social development is necessary for sustained economic growth, and introduce policies to achieve that outcome.

1. INTRODUCCIÓN

El sueño Bolivariano de formar una gran nación donde todos los iberoamericanos fueran iguales, fue la primera gran utopía latinoamericana. La ola democratizadora llegó a Latinoamérica cargada de esperanzas para hacer realidad parte de este sueño, pero desgraciadamente, en medio de grandes crisis económicas que han profundizado las desigualdades e inequidades del desarrollo de los pueblos latinoamericanos.

En las últimas dos décadas, Latinoamérica está pasando por un período de transición múltiple que afecta no solamente a las instituciones económicas, sino también a las instituciones políticas, sociales y culturales, las cuales están internalizando los costos sociales y de beneficencia en términos económicos y de los valores que representan. Décadas de influencia externa en formas muy diferentes han destruido y debilitado los mecanismos de las instituciones tradicionales del modelo de Estado intervencionista, al mismo tiempo que están creando islas de instituciones modernas que resultan ser ineficientes y distanciadas del carácter de la sociedad en su conjunto.

El Estado latinoamericano fue un Estado benefactor, un tipo de Estado protector e interventor diseñado para dar respuesta a los requerimientos cambiantes del entorno capitalista internacional. El poder de los intereses capitalistas hegemónicos externos domina e influyen las estrategias y políticas de desarrollo de los Estados latinoamericanos. Éstas se delimitan en un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones financiado por inversiones privadas y endeudamiento público, con lo que el Estado asume el papel supletorio del sector público. El modelo de Estado de los países latinoamericanos se fundamenta en un populismo político, en un mercantilismo económico y en una sociedad dualizada. Para

finales de la década de los sesenta, este modelo de Estado evidencia su agotamiento y entra en crisis, evidenciando sus debilidades: la excesiva burocratización, corrupción e ineficiencia del aparato administrativo que ejerce un presupuesto deficitario e inestabilidad macroeconómica. La inserción subordinada del Estado latinoamericano en los procesos de globalización emergentes incide en brutales endeudamientos externos.

Latinoamérica se subordinó conscientemente a la política del Consenso de Washington, a los procesos de integración económica y apertura de mercados con la presión de la deuda externa. El Consenso de Washington prescribe bajo la ideología del neoliberalismo, la liberalización comercial y financiera, la privatización de las empresas estatales, presupuestos balanceados, tasas de cambios fijas, etc. como base para el crecimiento económico. El modelo neoliberal del Estado lo constriñe a una nueva función para facilitar la competitividad de las economías nacionales en los procesos de globalización económica. En este sentido, se puede afirmar que los procesos de integración de los países latinoamericanos, más que ser entre ellos mismos, es más intenso con el sistema económico y financiero de los Estados Unidos de América del Norte y por supuesto no en los mejores términos.

Los esfuerzos de liberalización comercial en Latinoamérica han tenido un impacto positivo en las importaciones de los países miembros de los bloques comerciales y las propensiones crecientes para exportar se acompañan de las correspondientes propensiones crecientes para importar, sugiriendo que la liberalización comercial tiene un efecto fuerte. El modelo latinoamericano de integración económica puede decirse que es un modelo de nacionalismo latinoamericano que quiere seguir líneas ideológicas diferentes al neoliberalismo y a la globalización y que sin embargo, para atenuar los efec-



Los procesos de globalización económica han convertido en prescindibles a los cada vez más pobres y miserables que constituyen la inmensa mayoría de los seres humanos, mientras que ha convertido en más ricos a unos pocos

tos de las crisis financieras hace factible poner en práctica mecanismos reguladores que controlen los flujos especulativos de los capitales foráneos.

Entre otros efectos perniciosos de la emergencia de los regímenes de las políticas neoliberales, éstas han constreñido las actividades de los sindicatos, reducido el gasto del bienestar y generado una inseguridad laboral mediante formas más flexibles, pero también más inseguras de trabajo y remuneración. Con los procesos de globalización, la enorme reserva de mano de obra no calificada considerada anteriormente como un activo, se está convirtiendo en un pasivo por la falta de oportunidades de acceso al conocimiento tecnológico. Los beneficiados con el acceso a los avances tecnológicos sobrevivirán, mientras que los excluidos de estos beneficios profundizarán su miseria. La gran mayoría de los latinoamericanos que simplemente han sido insertados en los procesos de globalización del consumo, por ejemplo, están manifestando su inconformidad por haber sido excluidos de los beneficios del desarrollo, en aras de la maximización de las ganancias del capital. Los estragos en la cohesión social y en los niveles de vida han sido en muchos de los casos inmanejables.

Los procesos de globalización económica han convertido en prescindibles a los cada vez más pobres y miserables que constituyen la inmensa mayoría de los seres humanos, mientras que ha convertido en más ricos a unos pocos. Baste señalar a manera de ejemplo que en los últimos cuatro años, el mercado de valores de Estados Unidos redituó ocho billones de dólares al mismo tiempo que millones de pobres murieron de hambre y enfermedades. Las reformas económicas a favor del mercado introducidas en Latinoamérica y el Caribe en las dos décadas últimas han incrementado los niveles de desigualdad económica y social, concentrado el ingreso que actualmente

muestra la mayor brecha en todas las regiones en desarrollo del mundo, mientras que el 20% de la población concentra el 52.9% del ingreso, el 20% más pobre sólo tiene el 4.5% del ingreso.

El diseño institucional de esta transición ha sido elaborado por las elites locales, con el fin de hacer modificaciones a los regímenes políticos (formas de gobierno) y los procesos de la gobernabilidad (grados de gobierno). Las formas de la gobernabilidad democrática para apuntalar la legitimidad de los gobiernos y para reforzar el nuevo modelo de desarrollo es la principal preocupación de gobernantes e intelectuales. Camou (1998) denomina a las formas de gobierno y a los grados de gobierno como los «paradigmas de la gobernabilidad». Señala a estas dos décadas en Latinoamérica como un período de «confluencia problemática y multifacética de varias transiciones», entre las cuales identifica la transición social y cultural, la transición económica y la transición política. La transición socio-cultural ha resultado de las transformaciones de un modelo de «modernización desarrollista» a otro de una «modernización globalizadora».

Sin embargo, hay mucha incertidumbre en los procesos de transición por la carencia de instituciones capaces de asimilar los efectos de los cambios y para propiciar la estabilidad económica, social y política. Incluso, los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo reconocen que los factores exógenos en algunos casos obligaron a las naciones latinoamericanas a tomar medidas severas. Los procesos de transición económica han pasado por los períodos de aplicación de políticas económicas de «estabilización económica», «reforma estructural» y «reestructuración económica». La transición política se ha identificado por los procesos de «liberalización política», de «transición a la democracia» o democratización, y de «consolidación democrática».

El modelo económico implementado en Latinoamérica desde los años ochenta, basado en el libre mercado, está dejando saldos negativos en su desarrollo social y el crecimiento económico, aumenta los niveles de desempleo y subempleo, incremento de los índices de pobreza, etc. La dependencia económica de América Latina y el Caribe principalmente de los Estados Unidos y de otros países desarrollados durante la era de la globalización, han quedado en evidencia.

2. EL PRESIDENCIALISMO PATRIMONIALISTA LATINOAMERICANO

El presidencialismo se encuentra enraizado en las constituciones políticas de los países latinoamericanos como una adaptación cultural propia del sistema presidencial estadounidense. En el presidencialismo, el poder ejecutivo asume facultades meta-constitucionales y el poder de gobernar por decreto. El presidencialismo es la forma constitucional de régimen democrático dominante en América Latina por sobre el sistema parlamentario, con características de un sistema de partidos que varían dependiendo de las circunstancias de cada país. Argentina, Uruguay y Venezuela se mueven hacia un número mayor de partidos. Chile cuenta con muchos partidos competitivos, mientras que Colombia y Costa Rica con sólo dos partidos fuertes. México fue la expresión de un partido dominante que se mantuvo en el poder por 71 años, gracias a un fuerte presidencialismo, hasta que finalmente en el 2000, un partido opositor lo desplazó. La cuestión permanece ahora, si continúa el presidencialismo.

Elecciones independientes para los poderes ejecutivo y legislativo crean problemas de coordinación para la formulación e implementación de las políticas públicas, por lo que un presidencialismo autoritario centró las relaciones políticas y

sociales concentrando todo el poder económico y político en torno a él. En Latinoamérica es raro que existan gobiernos divididos, como el caso reciente de México, en donde el Presidente confronta la legislatura. El caso de Chile es buen ejemplo, en donde el Presidente tiene la potestad de proponer el presupuesto, mientras que el Congreso no tiene facultades para modificar impuestos y gastos. Cuando los intereses políticos divergen y el partido del Presidente no mantiene mayoría legislativa, se crean problemas de gobernabilidad.

La mayor parte de las sociedades nacionales latinoamericanas fueron gobernadas por dictaduras militares o cívico militares. Los regímenes autoritarios carecen de visión y los logros obtenidos en materia de crecimiento económico y desarrollo social es muy cuestionable. Cuando los Presidentes pierden efectividad, el presidencialismo ha prolongado sus crisis como en el caso de Brasil, México y Perú, mientras que en Argentina y Bolivia han renunciado en situaciones similares. Las crisis económicas debilitaron la acción de los partidos políticos y de los sindicatos.

El patrimonialismo se manifiesta en la consideración que confunde la propiedad de los bienes privados y los bienes públicos y los agrupa en sólo patrimonio de quienes detentan el poder político burocrático en los Estados de Latinoamérica. El patrimonialismo se manifiesta de diversas formas: empleismo, favoritismo, nepotismo, etc., es coronelismo en Brasil y caudillismo en México, etc.

3. CRISIS ECONÓMICA Y DEUDA EXTERNA

La crisis económica y financiera de los años ochenta profundizó los problemas distributivos y retrasó la provisión de bienes y servicios públicos en la mayor parte de los países latinoamericanos.

En el presidencialismo, el poder ejecutivo asume facultades meta-constitucionales y el poder de gobernar por decreto. El presidencialismo es la forma constitucional de régimen democrático dominante en América Latina por sobre el sistema parlamentario, con características de un sistema de partidos que varían dependiendo de las circunstancias de cada país

La reestructuración de la deuda soberana durante la crisis mexicana de 1994-95 ha sido ampliamente estudiada para comprender la forma en que los mercados financieros, el gobierno y las instituciones multilaterales responden a las cuestiones de gobernabilidad. La crisis mexicana dejó como enseñanza la problemática de sostener tasas de cambio fijas en un entorno de movilidad del capital internacional. México no se recobró porque su sistema financiero débil se haya fortalecido con la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI), sino porque se benefició con el incremento de exportaciones a Estados Unidos como resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el crecimiento acelerado de la economía vecina.

Comparada con la crisis de la deuda de los ochenta y con la crisis mexicana de 1994-95, también llamada el «efecto tequila», ambas son consideradas tener como raíces los imbalances financieros del sector público, a diferencia de la crisis posterior (Asia, Rusia, Sudáfrica, Brasil, etc.) que tiene sus raíces en imbalances financieros del sector privado y que es la primera crisis financiera realmente considerada como global que golpea a las economías de los mercados emergentes. La crisis financiera asiática explotó poco después de que las olas de la crisis del peso mexicano hayan bajado. Por lo tanto, parece que las crisis financieras ocurren más frecuentemente en los últimos años en las economías emergentes, como el caso de México y sus efectos han aumentado la perversidad del capitalismo transnacional.

En la reciente primera cumbre del grupo de los 77 (G-77), realmente integrado por 133 países con niveles bajos y en vías de desarrollo de América Latina, África y Asia, los dirigentes condenaron la «corriente neoliberal inhumana». Asimismo, pidieron la transformación de las relaciones económicas internacionales para

La reforma del Estado en Latinoamérica tiene como causas las recurrentes crisis fiscales, la globalización de los mercados y los procesos democráticos. La reforma del Estado se determina bajo una orientación de liberalización económico-financiera del mercado, bajo un modelo de Estado mínimo que restringe su papel y limita sus funciones en dichas áreas

que sean más justas y equitativas mediante la ampliación de los beneficios de la globalización, las reformas al sistema financiero internacional a efecto de que esté más orientado a apoyar el desarrollo y a la reducción de la pesada carga de la deuda externa que en algunos países consume de gasto público hasta un 40%. Lo que se requiere es una reducción del servicio de la deuda externa de los países menos desarrollados a efecto de liberar recursos que pueden ser destinados al gasto social y a la inversión productiva.

4. REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado en Latinoamérica tiene como causas las recurrentes crisis fiscales, la globalización de los mercados y los procesos democráticos. La reforma del Estado se determina bajo una orientación de liberalización económico-financiera del mercado, bajo un modelo de Estado mínimo que restringe su papel y limita sus funciones en dichas áreas. Se realiza sin que se tenga una visión clara del papel que debe desempeñar el Estado y de las actividades que deben realizar las entidades públicas de tal forma que determinen su lugar en la reorientación del sector público.

La reforma del Estado en Latinoamérica abarca tres períodos: el de ajustes de la balanza de pagos y macroeconómico, la reestructuración de los incentivos y los precios relativos; el segundo período involucra la privatización y la contratación de un gran número de actividades del Estado que se consideran particularmente comerciables en un mercado y, el tercer período que comprende los ajustes institucionales a largo plazo necesario para consolidar y mantener las reformas anteriores. Esta última reforma implica dos acercamientos. En primer lugar hay un consenso de que el gobierno debería involucrarse solamente en aquellas áreas donde el sector privado no tiene una ven-

taja comparativa y en segundo término, que la expansión selectiva o el fortalecimiento de las actividades gubernamentales se requiere para compensar la baja provisión de bienes públicos, incluyendo los servicios básicos (Rowart, 1999).

a. Reformas de la primera generación: ajuste estructural y estabilización.

Como respuesta inmediata a la crisis económica de los ochenta por la que atravesaron los países latinoamericanos se establecen una serie de medidas económicas tendientes a lograr el equilibrio macroeconómico, tales como ajustes en la balanza de pagos, reducción de la escala de la administración, desregulación, reestructuración de incentivos y de precios relativos, descentralización y privatización. Las políticas de ajuste estructural y estabilización económica pretenden garantizar la renegociación y pago de la deuda externa. Estas políticas buscan promover la inversión extranjera, e incentivar empresarios. Estas políticas de ajuste estructural se acompañaron de políticas sociales compensatorias. Los países más endeudados, México y Brasil, aceptan las condiciones como intentos para superar sus crisis. Chile fue el primero en lanzar reformas apoyado en un gobierno militar, mientras que México lo hizo con el apoyo de un partido hegemónico.

La crisis financiera de los Estados latinoamericanos durante la década de los ochenta y los noventa caracterizada por déficit presupuestales, políticas monetarias flexibles e índices inflacionarios galopantes dio cabida a las intervenciones del Fondo Monetario Internacional. El FMI acudió al rescate imponiendo sus políticas de presupuestos balanceados tendientes a sanear y estabilizar las finanzas públicas de los Estados latinoamericanos, mediante la austeridad fiscal, control de la infla-

ción, una rígida política monetaria y fiscal, reducción del tamaño del gobierno a través de adelgazamiento y reingeniería de procesos, privatización de empresas propiedad del Estado (EPEs), desregulación de la actividad económica, como condición para prestar ayuda.

Estas políticas conocidas también como de ajuste estructural impuestas por el «Consenso de Washington» han dado beneficios en el ámbito macroeconómico, pero también han dado origen a una ingobernabilidad de las instituciones económicas que han propiciado una inestabilidad financiera de los mercados, profundización en los niveles de pobreza, mayor desigualdad y exclusión social, baja calidad de vida, deterioro y precariedad de las condiciones de vida, e incremento en los niveles de violencia social e institucional. El costo social de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural es alto en términos de reducción del gasto público en materia de educación, salud, vivienda, etc. Programas como el Fondo Social de Emergencia en Bolivia y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en México se diseñaron no sólo para combatir la pobreza, sino también para afirmar el programa de ajuste estructural y estabilidad.

Al término de una política proteccionista no se tenía un diseño claro de otra política que bajo condiciones de competitividad permitiera a las organizaciones insertarse de lleno en los procesos de globalización. Las instituciones críticamente afectan los costos del ajuste estructural de acuerdo al análisis de North. Las políticas de ajuste estructural tienen más bien una lógica política que una racionalidad económica. El argumento de que para alcanzar los niveles de eficiencia económica se tiene que pagar un alto costo social y que la desigualdad es necesaria para lograr la acumulación de capital y el crecimiento económico, no son totalmente válidas. Los programas de

Estas políticas conocidas también como de ajuste estructural impuestas por el «Consenso de Washington» han dado beneficios en el ámbito macroeconómico, pero también han dado origen a una ingobernabilidad de las instituciones económicas

ajuste estructural aplicados en Latinoamérica no dieron resultados satisfactorios. El Banco Mundial (1997, 26) reporta: «Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible».

Desgraciadamente, fue durante el mismo período en que se introdujeron los programas de ajuste estructural, la apertura de los mercados, reducción del gasto público, la privatización de las corporaciones estatales, aumento de los impuestos y el sometimiento de la política económica al cumplimiento de metas financieras, etc., y se pensó que era la dirección correcta porque se había perdido la fe en el manejo de los recursos por el gobierno. No obstante, las economías nacionales están siendo saneadas para favorecer a la inversión capitalista transnacional.

El problema se complica cuando debido a la aplicación de las políticas de ajuste estructural, sobre todo en los países latinoamericanos, la capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales se está reduciendo substancialmente. Las políticas de ajuste estructural han barrido las estructuras económicas, políticas y sociales de los Estados nacionales. Lo que ha resultado es un dualismo social en el que se muestra los altos niveles de desigualdad debido a una mala distribución de los beneficios de la riqueza, mientras que una minoría cuenta con todos los recursos, la mayoría vive en niveles inferiores a la línea de pobreza. Los organismos internacionales que formulan las políticas económicas y los gobernantes que las implementan son insensibles a las verdaderas causas de la pobreza y tienen una fe ciega en que las fuerzas del mercado y el tiempo son la verdadera solución. En otras palabras, diseñadores e implementadores de las políticas dejan que en las

Los organismos internacionales que formulan las políticas económicas y los gobernantes que las implementan son insensibles a las verdaderas causas de la pobreza y tienen una fe ciega en que las fuerzas del mercado y el tiempo son la verdadera solución

fuerzas del mercado se determine la construcción del tipo de sociedad.

Las reformas estructurales y de ajuste, así como los procesos de integración económica están favoreciendo el crecimiento económico de los sectores productivos más modernos que se han vinculado a la dinámica del comercio internacional. En este esquema de comercio internacional en pleno siglo 21, no hay lugar para otras formas de integración, ni tampoco existe espacio para los que tienen bajos logros. El crecimiento económico está siendo generado por la denominada nueva economía vinculada a la alta tecnología, telecomunicación y servicios financieros y no por la vieja economía compuesta por los sectores tradicionales como la construcción, transportes, etc. Los factores que explican este crecimiento son la flexibilidad laboral y la actualización y capacitación requerida. La inmensa mayoría de las personas vinculadas a los sectores productivos más tradicionales están pagando los costos de los ajustes y cambios estructurales, rezagándose en el mejor de los casos, cuando no están siendo marginados del desarrollo o bien desapareciendo totalmente como entes productivos. Sin embargo, a pesar de un crecimiento económico en los sectores de la nueva economía, las desigualdades sociales van en aumento.

América Latina ha experimentado un crecimiento económico razonable, aunque no distribuido equitativamente, es decir, el crecimiento es a favor de una clase de empresarios que no ha podido compartir los beneficios con los demás (Llorente, 1999). No obstante, la recuperación del crecimiento económico permaneció estancado en 1999, con un aumento del producto interno bruto (PIB) regional apenas perceptible de 0.1 por ciento. Un estudio de la United for a Fair Economy concluye que como efecto de las políticas económicas regresivas aplicadas en las últimas dos décadas en los Estados Unidos, el uno por ciento de los ho-

gares más ricos ha duplicado su captación de la riqueza nacional. Esto, desde mediados de los setenta y ahora cuenta con más riqueza que 95 por ciento de la población (Cason y Brooks, 1999). Un patrón de comportamiento económico similar se repite en América Latina.

Queda así en entredicho la tesis de que las economías abundantes en mano de obra como las de los países latinoamericanos, son las que más pueden obtener crecimiento económico y reducción de la pobreza vía liberalización económica, porque la ventaja comparativa favorece al trabajador pobre. Esta tesis ha motivado la aplicación de políticas apropiadas de los Estados faccionales democráticos y los predatorios, los cuales son empujados en esa dirección que consideraran ser la correcta (Lal y Myint, 1996). Esta tendencia altera radicalmente los procesos de la vida y el trabajo bajo ciertas circunstancias, de tal forma que resultan en un incremento del empleo en el sector servicios con la consecuente declinación del empleo en las manufacturas, el incremento de la fuerza de trabajo femenina y del trabajador migrante, etc.

Otros autores anotan que los Estados en desarrollo que confían en la ventaja de los costos laborales para las inversiones extranjeras serán golpeados duramente por los movimientos de la automatización flexible. Los nuevos países industrializados no serán del todo afectados si basan su ventaja competitiva tanto en temas de infraestructura y en asuntos fiscales y legislativos, como en la oferta de trabajo (May, 1997). En las economías latinoamericanas abundantes de tierra, la ventaja comparativa indica la especialización, la cual daña los intereses a corto plazo del capital y el trabajo creando desajustes en los procesos de liberalización económica.

North (1998) llega a concluir que la causa histórica del subdesarrollo y la violencia política se debe a la implemen-

tación de políticas de ajuste estructural, entre las cuales las instituciones financieras internacionales y los donantes condicionan los programas de asistencia, y por lo tanto inclinando el balance del poder en favor de los sectores privados y militar.

b. Segunda generación de reformas: reformas institucionales.

La segunda generación de políticas se orienta a crear las instituciones necesarias del Estado para el nuevo modelo de desarrollo con base en el eficiente funcionamiento del sector privado y la asignación eficiente de los derechos de propiedad privada. Se construyen, reconstruyen y reforman instituciones. Las reformas se orientan a fortalecer al mercado mediante la reducción de funciones del Estado, enfocándose en su eficiencia burocrática del Estado, se intensifican las privatizaciones de las empresas paraestatales, la contratación externa para la provisión de servicios públicos y se aplican técnicas y métodos de la gerencia privada que buscan optimizar el gasto de las funciones públicas del Estado y combatir la corrupción, fraude y despilfarro de los recursos públicos. Según Hopkins (1991:701), las características de la administración pública en Latinoamérica son «la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad de la supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la administración deficiente de personal».

Existe consenso en que la administración pública tiene que reformarse para profundizar los cambios económicos políticos y sociales en los Estados de Latinoamérica. Los aparatos burocráticos de los Estados latinoamericanos centralizaron los procesos de toma de decisiones controlando los recursos, gastos, personal, etc. Los puestos burocráticos superiores son designaciones discrecionales de carácter

La segunda generación de políticas se orienta a crear las instituciones necesarias del Estado para el nuevo modelo de desarrollo con base en el eficiente funcionamiento del sector privado y la asignación eficiente de los derechos de propiedad privada

político. El promedio de permanencia de un ministro latinoamericano es de quince meses en su puesto. Menem en Argentina reforma el servicio civil de carrera para los mandos superiores, basado en un modelo organizacional, aunque su intento no está dando los resultados esperados.

Las diferentes teorías sobre la corrupción asocian las variaciones entre las naciones con tradiciones históricas y culturales, niveles de desarrollo económico, instituciones políticas y políticas gubernamentales. Se argumenta en diversas investigaciones que para ciertos países y naciones en particular, se tiene una cultura que es congénitamente conductiva a la corrupción, como el caso de Rusia. Los factores histórico-culturales de la región latinoamericana pueden explicar los niveles de corrupción que se dan en esos países, y otros investigadores se apresuran y achacan a las tradiciones de la fe católica algunos efectos residuales de la corrupción (Treisman, 1999) aunque se requiere mayor investigación.

Las tradiciones institucionales y culturales afectan los niveles de percepción de la corrupción más significativamente que las políticas del Estado. Se han sugerido una variedad de características nacionales de tipo económico, político, social, religioso, cultural, etc. que afectan los costos de los riesgos y beneficios esperados. Los programas de lucha contra la corrupción fracasan, como en los casos de la Renovación Moral de De la Madrid en México y el del Alcalde de La Paz, Bolivia.

En 1980 Pinochet otorga independencia al Banco Central en Chile. Argentina en 1990, Colombia en 1991, México en 1993 y Venezuela otorgan mayor independencia y autonomía a sus Bancos Centrales, aunque es muy discutible que en un sistema político altamente centralizado y presidencialista, como en el caso específico de México, la autonomía otorgada al Banco Central sea efectiva.

Cuando a la gente se le involucra en decisiones que les afectan su calidad de vida, su participación apoya y sostiene sus propias decisiones, aseguran el uso más eficiente de los recursos para la satisfacción de las necesidades y se hace más difícil su desvío y mal uso porque se transparentan y se vuelven más fácil de detectar

c. La Reforma del Estado y gobernabilidad.

La Reforma del Estado se enfoca en los procesos de liberalización económica y en la reinención de las instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, responsabilidad (accountability) y participación democrática en el control burocrático gubernamental mediante la reestructuración de incentivos organizacionales como en la reforma al servicio civil de carrera, motivada por la crisis fiscal. La delegación y la descentralización son los principales elementos de esta Reforma del Estado. La gobernabilidad de las instituciones y la sociedad introduce la relación que existe entre el diseño de un aparato de administración pública efectivo y la vigencia de un marco legal efectivo. Sin embargo, es más difícil de realizarla cuando existe una aguda división de partidos políticos como es el caso reciente en México.

Sin embargo la participación popular y la descentralización política son relativamente nuevas en el contexto de los gobiernos locales en Latinoamérica, y no se encuentran exentas de múltiples problemas en la complejidad de un medio ambiente en el que la política es relegada al status de una variable más, debilitando por lo tanto, el impacto que puede tener una política de descentralización. Cuando a la gente se le involucra en decisiones que les afectan su calidad de vida, su participación apoya y sostiene sus propias decisiones, aseguran el uso más eficiente de los recursos para la satisfacción de las necesidades y se hace más difícil su desvío y mal uso porque se transparentan y se vuelven más fácil de detectar.

Antes que el Estado en sí mismo se transforme, es más probable que las relaciones informales de las instituciones del Estado con la sociedad civil, se encuentren bajo presión para ser reestructuradas. En el gobierno de Frei Ruiz-Tagle en Chi-

le, la demanda por modernizar al Estado bajo una connotación más democrática, hace que la gestión pública se transforme desde una cultura de súbditos para enfocarse a una cultura de ciudadanos, con un énfasis mayor en la relación del Estado con la sociedad civil. El sector público implementa procesos de calidad en el servicio y programas de participación ciudadana, sensible a las demandas, necesidades e intereses de las personas.

1) Delegación.

La administración pública burocrática pretendió erradicar los vicios del patrimonialismo y terminó fusionándose en una rigidez burocrática con diversas manifestaciones «buropatológicas» en casi todos los países latinoamericanos. Al paradigma burocrático de la administración pública en Latinoamérica se incorporan las teorías organizacionales en los años setenta. Y en los ochenta emerge una gerencia pública que adopta métodos y técnicas de gestión de empresas privadas, con estrategias basadas en la delegación de funciones y en evaluaciones de desempeño, la cual está sustituyendo a la administración burocrática patrimonialista, sobre todo en la provisión de los servicios públicos. Weber (1989, pág. 1073) utiliza el término «burocracia patrimonial» propia del capitalismo moderno y la distingue de otras «sumamente irracionales».

Argentina está introduciendo presupuestos en base a resultados, como en el caso de la provincia de Mendoza. La reforma administrativa de Brasil en 1995 que alienta la modernización y profesionalización del servicio público con una orientación a atender a la ciudadanía, fue la consolidación de la reforma fiscal, fortalece las funciones estratégicas del Estado. La reforma brasileña propone la creación de nuevas instituciones. Además, esta reforma administrativa contempla limitar la previsión y fortalecer el «nú-

cleo estratégico del Estado» mediante la profesionalización del servidor público. Brasil introdujo un sistema de contratos entre el gobierno y diferentes organismos sociales a los que se les confía la provisión de servicios, definiendo un tercer sector. La Tesorería ha introducido un sistema de incentivos basado en la evaluación del rendimiento. Ceará, Estado brasileño, mediante programas de calidad mejoró sus servicios.

Chile emprendió reformas al aparato administrativo burocrático en la década de los ochenta y ha logrado éxito en reformas aplicadas a través de enclaves. En los noventa, adoptó técnicas de la Nueva Gerencia Pública, tales como la planeación estratégica, evaluación del desempeño de programas y retribución conforme al rendimiento. La reforma administrativa chilena ha logrado importantes avances para flexibilizar las estructuras autoritarias y rígidas. Tanto Chile como Colombia y Costa Rica introducen sistemas de evaluación del desempeño y de incentivos y de contratos entre el gobierno y otros organismos. Algunos países del Caribe, ex colonias británicas, tienen importantes avances en el servicio público, como por ejemplo, Jamaica que implanta un modelo para transformar a 11 entidades. En Ecuador fracasó la reforma administrativa basada en relaciones contractuales.

En México se inició en 1995 un Programa de Modernización de la Administración Pública con acciones enfocadas a la modernización y fortalecimiento de la capacidad administrativa y a la eliminación de la corrupción, la descentralización de la función pública y la reorganización de las relaciones intergubernamentales dentro del sistema federal. El monopolio del poder y su uso discrecional que mantienen algunos miembros en las estructuras de gobierno es la principal fuente de conductas corruptas, por lo que se requiere de reformas institucionales profundas. El programa preten-





de desarrollar mecanismos para una mayor responsabilidad y rendición de cuentas de las agencias de gobierno, en materia de administración de los servicios públicos, así como asegurar una mayor disponibilidad para establecer asociaciones con las organizaciones no gubernamentales.

Perú muestra importantes avances en la administración fiscal y con el sistema contractual y aumento de facultades discrecionales, varios organismos se han beneficiado.

En términos generales, los resultados son insatisfactorios en las reformas administrativas globales y procesales porque se plantean tecnocráticamente y desligadas de las implicaciones políticas del entorno en que se implementan. Tampoco toman en cuenta las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales para su instrumentación a la realidad latinoamericana.

2) Federalismo y descentralización.

Bajo el esquema de un «Nuevo Federalismo» se abre un debate para descentralizar las funciones que concentró el federalismo, como en el caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela. Sin embargo, la adopción del sistema federal se convirtió en una disfuncionalidad para mantener intacta la soberanía e integridad de las nacientes repúblicas independientes que adoptaron este sistema.

La descentralización de la toma de decisiones económicas y políticas y la competencia efectiva ha sido la estructura institucional subyacente para los cambios organizacionales que permiten a las economías y democracias modernas cosechar los beneficios de la tecnología (North, 1993). El uso de la información y el conocimiento constituye ahora la ventaja competitiva de las naciones. Las sociedades requieren de cambios organizacionales que concreten los procesos de

democratización y descentralización. La base simbólica y material de las democracias no está circunscrita exclusivamente a la participación en las instituciones económicas y políticas, sino también en el acceso al uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. Desgraciadamente, los avances tecnológicos que se están distribuyendo en todo el mundo no poseen las mismas posibilidades de «acceso» para todos los habitantes del planeta.

La transferencia de responsabilidades de planeación, administración y asignación de recursos del gobierno central a los gobiernos estatales y municipales han hecho importantes avances aún en países donde ya existía el sistema federal, como el caso de Argentina y Brasil, donde los gobiernos estatales detentan un gran poder político. En menor medida México a pesar de la Reforma Municipal de 1984 y Venezuela en donde los gobernadores eran designados. Igualmente en los países con sistemas unitarios como en el caso de Chile y Colombia.

En Brasil, la reforma administrativa de 1995 formaliza las «agencias ejecutivas» o «agencias autónomas» en el sector de las actividades exclusivas del Estado y las «organizaciones sociales» en las actividades científicas y sociales, ambas instituciones bajo contratos de gestión para descentralizar funciones administrativas. (Pimenta, 1994). En Brasil, la población de Belo Horizonte participa en la elaboración del presupuesto público. Brasil realiza cambios constitucionales sobre la participación en los ingresos para abatir los problemas creados por la Constitución de 1988. Organizaciones comunitarias y de base territorial emprenden acciones de auto-ayuda como en el caso de Venezuela (BID, 1993).

Con respecto a la transferencia de recursos, en Argentina y Colombia son transferencias directas no condicionadas a aportaciones propias para financiar las

nuevas competencias trasladadas, más sin embargo, en Colombia se pondera la aportación local. Tanto en Argentina como en Brasil, las transferencias son de libre disponibilidad. En Bolivia, las comunidades rurales presentan los requerimientos de obras y servicios públicos a los municipios, los cuales reciben la asignación de recursos en función de su población. Brasil y Chile transfieren recursos para financiar las competencias trasladadas, complementados con transferencias directas no condicionadas a las aportaciones propias. Los municipios localizan a los beneficiarios de estos subsidios diferenciados. En Las Condes, Chile se somete a consulta en la comunidad el gasto público y se plebiscita el pago de tarifas para el financiamiento de obras de infraestructura. En México, las transferencias de financiamiento se condicionan a las aportaciones locales.

Sin embargo, se cuestiona la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para administrar los servicios públicos de educación y salud, entre otras razones porque son sujetas a la cooptación de elites económicas y políticas locales. La descentralización de la educación y la salud ha tenido ciertos avances, muy cuestionados, de transferencia a los municipios combinándose con mecanismos de financiamiento para subvencionar a los alumnos.

Bolivia descentraliza los servicios educativos y lleva a cabo una Reforma Educativa que transfiere recursos a los municipios y prefecturas y que se articulan en Organizaciones Territoriales de Base, pero se excluyen a los sindicatos docentes de participar. En Chile tiene un doble propósito: privatizar y municipalizar la educación básica y se privilegia la provisión privada otorgando apoyo a los estudiantes de escasos recursos mediante un programa de financiamiento por medio de vouchers asociados a logros y que proporciona incentivos al sector educativo privado para incrementar su matrícula,

la, sistema que afecta la equidad. Bajo los «Proyectos de mejoramiento educativo» se otorga autonomía a los centros educativos. Los maestros se convierten en empleados privados de los municipios y dejan de ser empleados del Estado.

Colombia lleva a cabo una descentralización político-administrativa que transfiere la responsabilidad a los municipios. El Salvador descentraliza educación básica y transfiere la administración a «Consejos Directivos Escolares». Nicaragua descentraliza la administración de escuelas primarias y secundarias para ser administradas por Consejos Municipales de Educación. En Perú se transfieren los servicios educativos a los municipios y se crean Consejos Comunales de Educación que administran los centros financiados total o parcialmente por el Estado, al igual que subvenciona a centros educativos privados. Venezuela descentraliza con la transferencia de recursos financieros, humanos y materiales a los estados.

Un proceso similar se sigue para el caso de los servicios de salud. El país más avanzado es Chile con programas de apoyo a organizaciones sociales que prestan estos servicios, seguido por Brasil, que instituye el Sistema Único de Salud en 1990 que descentraliza los servicios con participación financiera de los estados, municipios y el sector privado. El modelo de salud chileno denominado programa «Salud para la gente» asigna recursos mediante «pago per cápita» que garantiza un paquete de servicios por atenciones curativas en los consultorios, sistema que también genera iniquidades. El programa establece Proyectos Comunitarios de Prevención. (Weinstein, 1997). En seguridad social se deja en libertad a los beneficiarios para contratar los servicios de aseguradoras privadas operando en el mercado.

Argentina y Colombia han diseñado un sistema de salud y seguridad combinado que integra los servicios proveídos por el Estado y los privados, bajo un sis-



Los países latinoamericanos han sido sorprendidos por los procesos de globalización porque no tenían los mecanismos económico-políticos y las instituciones necesarias para asimilar los efectos en materia de una mayor justicia social en la distribución de la riqueza

tema de elección con varias aseguradoras y se crea un fondo nacional de compensación y solidaridad entre las aseguradoras. Al igual que El Salvador y Venezuela, han descentralizado los servicios médicos en entidades autónomas administrados con criterios de administración empresarial. En Costa Rica los servicios médicos se han desconcentrado administrativamente en «Equipos básicos de atención integral de la salud» (Salas, 1996). En menor medida, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú. México y Venezuela transfieren las responsabilidades a los Estados y provincias.

En muchas ocasiones, estas transferencias de responsabilidades vienen acompañadas de disfuncionalidades, como en el caso del manejo discrecional de las transferencias fiscales del primer gobierno democrático de Alfonsín debilitó el equilibrio entre el centro y las provincias hasta alcanzar un déficit fiscal de 6.2 por ciento del PIB en 1986, hasta que se logró un mayor control con la Ley de Participación en el Ingreso en 1988.

La descentralización permite a los gobiernos que mantienen un control central distribuir recursos y servicios en territorios donde las necesidades son más apremiantes, determinadas por criterios electorales partidistas. El poder de los líderes partidistas se incrementa cuando controlan el acceso a los recursos. Las transferencias fiscales intergubernamentales en Brasil se destinan al fortalecimiento de bases locales que actúan como intermediarios entre los gobiernos locales y los ministerios. El caso de los pueblos jóvenes, el Programa de Asistencia Directa (PAD) y el Programa de Apoyo al Ingreso Transitorio (PAIT) para los pobres urbanos en Perú en 1985, tienen fines electorales (Graham, 1994: pp. 98-106). Igualmente el Programa Nacional de Solidaridad o PRONASOL en México de 1988 a 1994 y el Programa de Educación, Salud y Vivienda o PROGRESA de 1994 al 2000. La asig-

nación territorial de los recursos de PRONASOL y PROGRESA era discrecional del Presidente de México con propósitos de ajuste estructural, pero también de control partidista electoral.

La transferencia de recursos para subsidiar parte de los costos para la adquisición de bienes y servicios públicos que no puedan pagar las familias avanza en salud en Argentina y Colombia. En Chile se subsidia la educación mediante subsidios focalizados.

3) Privatizaciones.

Latinoamérica ha abrazado los programas de privatización con mucho entusiasmo y existen evidencias que sugieren que ha habido un decremento del involucramiento del Estado en la economía. De acuerdo a datos del Banco Mundial (Notimex, 2000), los países de América Latina y el Caribe captaron 154 mil 225 millones de dólares por privatizaciones de 1990 a 1998, los que representan la mitad de los ingresos por transferencia de bienes productivos del Estado a inversionistas privados.

De acuerdo con datos de la OCDE, el proceso de privatización mundial tuvo un valor de 145 mil millones de dólares en el año de 1999, el 10 % superior al año anterior. El país más privatizador de América Latina ha sido Brasil, con un total de 66 mil 729 millones de dólares. A pesar de que en los últimos años han declinado las transacciones de privatización en el mundo, América Latina y el Caribe captaron el 77 por ciento de los ingresos mundiales en 1998. En 1999, en la región latinoamericana, las privatizaciones fueron inferiores a los planes establecidos. Las actividades de privatización continúan la tendencia mundial a la reducción del papel del Estado en las economías nacionales, a ajustar los presupuestos y a la atracción de inversión extranjera. La tendencia, por lo tanto, es

a incrementar las operaciones de transferencia de las empresas propiedad del Estado al sector privado (EPEs).

Los programas de privatización de las empresas paraestatales en Latinoamérica han sido vastos en sus alcances y hasta cierto punto, exitosos en la reducción del papel de un Estado que era intervencionista en la economía. México es el segundo privatizador de América Latina en la década de los noventa cuando el gobierno transfirió a particulares activos por 31 mil 458 millones de dólares, que representan 20.4 por ciento de la venta total de empresas propiedad del Estado (EPEs) en Latinoamérica, según un estudio del Banco Mundial (González, Cason y Brooks, 2000). El año que más ha captado es 1991 con un total de 11 mil 289 millones de dólares, mientras que en 1998, México captó 999 millones de dólares. México planea privatizar bienes en aeropuertos, ferrocarriles y en el sector energético, la industria petrolera y eléctrica. Sin embargo, las privatizaciones reducen el margen de operación del Estado y debilitan el control sobre el sector empresarial, de acuerdo con la lógica del libre mercado.

De acuerdo con el estudio de La Porta y López-de-Silanes (1997), en 1982 las empresas de propiedad estatal produjeron el 14% del producto nacional bruto, recibieron transferencias netas y subsidios iguales a 12.7 por ciento del PNB y representaron el 38 por ciento de la inversión de capital fijo. Las privatizaciones alcanzaron un monto de tres mil 160 millones de dólares en 1990, para aumentar a 11 mil 289 millones en 1991 y sumar seis mil 924 millones de dólares en 1992. Para junio de 1992, el gobierno había privatizado 361 de alrededor de 1200 empresas propiedad del Estado. Las privatizaciones hechas en 1993 representaron dos mil 131 millones de dólares, en 1994 fueron de 766 millones y en 1995 sólo de 167 millones de dólares. En 1996 aumentó a mil 526 mi-

llones de dólares, en 1997 creció a cuatro mil 496 millones y en 1998 la venta fue por 999 millones de dólares. El informe del Banco Mundial señala que entre 1990 y 1998 las privatizaciones de empresas públicas alcanzaron un monto de 154 mil 225 millones de dólares, cantidad apenas inferior al saldo de la deuda externa total de México que fue de 159 mil 959 millones de dólares en 1998.

El beneficio de las privatizaciones no ha sido el mayor para los mexicanos a pesar de que sus defensores tratan de demostrar lo contrario. Según datos del privatizador Salinas de Gortari (1999) «las privatizaciones abrieron espacio presupuestal para financiar el gasto social sin recurrir a déficit fiscal». Los efectos no han sido del todo satisfactorios. Los programas de privatizaciones en México han reducido el empleo a la mitad mientras que la producción se ha incrementado en un 54.3% a pesar de una significativa reducción en inversiones. Un estudio anterior de Galal et al. (1992) analiza el desempeño después de la privatización de doce compañías de diferentes países, incluyendo México, documentando que hubo incremento del 26 % en las ganancias en once casos e incremento de los beneficios a los trabajadores en tres casos.

5. RESULTADOS: DISFUNCIONALIDADES ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS

Las crisis económicas recurrentes por las que ha pasado la economía latinoamericana aunado a las debilidades institucionales para limitar los alcances en el tejido social por las repercusiones de la aplicación de la política económica neoliberal han sido los factores clave del deterioro de la gobernabilidad de la sociedad. En la década de los ochenta, Latinoamérica entró en un período doloroso



so y controvertido de reestructuración del Estado, que implicó la reorganización económica, reformas políticas y una modernización administrativa. La reducción del tamaño del Estado, la privatización de las empresas propiedad del Estado (EPEs) y la desregulación económica fueron las estrategias adoptadas para el diseño del Estado de los países latinoamericanos, como lo fueron también para otros Estados.

Los países latinoamericanos han sido sorprendidos por los procesos de globalización porque no tenían los mecanismos económico-políticos y las instituciones necesarias para asimilar los efectos en materia de una mayor justicia social en la distribución de la riqueza. Los retos planteados por los procesos de globalización a Latinoamérica, implican la revisión de las utopías románticas de la integración latinoamericana.

Los efectos de la globalización han demostrado ser perversos. Las mil empresas más beneficiadas y triunfadoras de la globalización concentran activos que superan en un 42 por ciento al producto interno bruto mundial calculado por el Banco Mundial en 28 billones 736 mil 978 millones de dólares. Las 100 más grandes empresas transnacionales controlan el 70% del comercio mundial. No obstante, hay que dejar claro que no existe una relación significativa entre el crecimiento del comercio mundial y el producto bruto mundial. El volumen de la economía financiera es 50 veces superior a la economía real. El valor de mercado de las mil empresas más beneficiadas es de 23 billones 942 mil 986 millones de dólares, cifra que equivale a 11.8 veces el producto interno bruto de todos los países latinoamericanos. El valor de mercado de la General Electric de 520 mil 250 millones de dólares es equivalente al producto interno bruto de México. Cualquiera de las 23 multinacionales más poderosas tienen ventas superiores a lo que México exporta.

En 1999 se concretaron nueve mil 240 fusiones y adquisiciones entre empresas que alcanzaron un valor de dos billones 963 mil millones de dólares. Esta cantidad supera 67 por ciento el producto interno bruto anual de todos los países de América Latina y el Caribe, calculado por el banco Mundial en un billón 769 mil millones de dólares (González Amador, 2000). Tan sólo en el sector financiero, las fusiones y adquisiciones bancarias se han acelerado como una respuesta a la globalización de los servicios. Totalizaron más de 300 mil millones de dólares en 1999 más otros cien mil millones de dólares que se esperan para el año 2000.

Un recuento breve realizado por Jiménez Lazcano (2000), de los efectos del modelo de desarrollo de los países latinoamericanos, menciona los siguientes: la fuerte dependencia económica con el exterior, principalmente con Estados Unidos y la Unión Europea, fuertes crisis financieras, devaluaciones y rescates bancarios, concentración de la riqueza en menos del 10% de la población, lento crecimiento económico, destrucción de la planta productiva, desempleo y subempleo, prioridad a la industria maquiladora, expulsión de trabajadores mexicanos hacia el Norte, privilegios al capital foráneo y al sistema financiero por sobre la economía real, privilegio al servicio de la deuda externa e interna, política económica restrictiva, integración económica hacia fuera y desintegración hacia adentro, rompimiento del tejido social, reducción de los niveles de ingreso de la población, transferencia de la riqueza local al exterior, expansión de la pobreza, rompimiento del pacto social, exclusión de los indígenas, privilegios al comercio exterior por sobre el mercado interno, sectores ganadores y sectores perdedores del comercio exterior, inestabilidad y crisis financiera recurrentes, falta de sustentabilidad del modelo de desarrollo y reducción de opciones de política económica.

La desnacionalización de las empresas, la concentración del aparato productivo y la destrucción de las cadenas productivas han traído consigo un crecimiento del desempleo y una profundización de la pobreza extrema

Los tres grandes retos en Latinoamérica son lograr un crecimiento económico sustentable (política económica), una distribución justa y equitativa del ingreso (política social) y una mayor participación y gobernabilidad democrática.

a. Política económica y crecimiento económico.

Las políticas económicas han tenido efectos profundos en las políticas sociales, a tal grado que la persecución de políticas que reducen las desigualdades sociales entran en conflicto con la lógica de la acumulación de capital. La desnacionalización de las empresas, la concentración del aparato productivo y la destrucción de las cadenas productivas han traído consigo un crecimiento del desempleo y una profundización de la pobreza extrema. La carencia de adecuadas oportunidades de empleo es una de las principales preocupaciones de los latinoamericanos. No se genera la suficiente cantidad de empleo, por lo que pocos individuos tienen acceso a trabajo bien remunerado. Los factores que afectan la oferta laboral están afectados por las reducciones de crecimiento del empleo, el incremento en la desigualdad salarial y los cambios en el desempleo durante la última década en Latinoamérica. Duryea y Székely (1998) concluyen que las dos fuerzas que orientan la oferta laboral en la región han sido la demografía y la educación que mejora significativamente el entendimiento de la declinación en el empleo, la cambiante pauta de desempleo y el incremento en la desigualdad salarial.

Las regulaciones impositivas y altos impuestos están entre los cuatro más grandes obstáculos en 20 de 22 países. Las regulaciones del trabajo y seguridad y las regulaciones del medio ambiente tienden a ser percibidas como los más grandes obstáculos en los países indus-

triales que en países menos desarrollados. La inadecuada oferta de infraestructura está en la mitad de la escala de obstáculos en la mayoría de las regiones. Los obstáculos que se relacionan con las políticas monetarias son los más altos en algunos países africanos y latinoamericanos. La inestabilidad de las políticas no está entre los grandes obstáculos en cualquiera de las regiones, excepto para algunas regiones en transición y Latinoamérica. La inestabilidad económica se manifiesta en los altos déficits fiscales, altos índices de inflación, volatilidad en las tasas de cambio, etc. que agravan los costos del desempleo y repercuten en bajos niveles de inversiones en los sectores exportadores de la economía, con la consecuente reducción de creación de empleo a su vez. Los controles de precios y el terrorismo parecen ser problemas del pasado. Por sobre todo, los países más ricos son también aquéllos que tienen las mejores marcas de los empresarios.

La intervención de los gobiernos latinoamericanos en la organización de la actividad económica ha sido más propicia para afectar adversamente el bienestar económico, más que tratar de avanzar, a pesar de que la amplitud y la profundidad de la adversidad han variado de acuerdo a las circunstancias del tiempo (Dunning, 1997). Por otro lado, a pesar de estar en favor de los procesos de integración, los países aplican medidas proteccionistas encubiertas en materia laboral y de medio ambiente. Sin embargo, los desequilibrios del poder entre los 135 países miembros de la Organización Mundial del Comercio pueden ser la causa por la que las constantes violaciones laborales y ambientales sirvan como pretexto para revirar a un proteccionismo.

Los ciclos económicos de Latinoamérica en los noventa han permitido un crecimiento económico regional promedio de 3.2% que poco ha logrado para los más pobres. El crecimiento económico ha sido

Los colonizadores españoles usaron la fuerza militar y los poderes del Estado para asegurar su dominio económico y político sobre las mayorías dominadas (Chua, 1998).

La persistencia de esta estratificación social hasta en la actualidad es una de las causas de marginación y exclusión social y constituye un serio problema para la buena gobernabilidad

muy bajo en los últimos años, y la misma tendencia continuará en los próximos años debido a las condiciones externas de los fenómenos de la globalización, como las recurrentes crisis financieras amplificadas por las condiciones locales de vulnerabilidad cambiaria, fiscal y financiera, situaciones que hacen difícil mantener la estabilidad macroeconómica. Estos resultados negativos están causando la generalización del descontento social y están desembocando en protestas para manifestar sus inconformidades por la política económica adoptada.

La incapacidad de los gobiernos para superar los problemas económicos y sociales están generando situaciones de ingobernabilidad mediante el desarrollo de áreas territoriales donde la falta de aplicación del Estado de Derecho ha dado origen a situaciones caóticas en donde impera la ilegalidad y la barbarie. Los problemas de bajo, nulo o crecimiento económico negativo y la privación del desarrollo social tienen que ser abordados como problemas básicos de gobernabilidad. En todo caso, la gobernabilidad entendida como la capacidad del Estado para resolver los problemas de la sociedad, queda reducida a los «arreglos» entre los diferentes grupos de las elites políticas.

b. Desarrollo social: pobreza y desigualdad social.

La propuesta del modelo capitalista democrático para las economías de mercado de los países latinoamericanos necesita revisarse en función de los resultados expresados en incremento de la pobreza. Esto redundará en la formación de una sociedad con grandes contrastes en la distribución del ingreso.

Estas políticas económicas son las causantes de una profunda desigualdad económica y social y una mala distribución de la riqueza, que generaron una

En 1980, 135 millones de personas que correspondía al 35% de los hogares latinoamericanos eran pobres, cifra que alcanzó el 45% que representaba a 200 millones de pobres en 1990 y para 1998, 50 millones de personas que antes pertenecían a las clases medias pasaron a ser pobres

mayor exclusión social y marginación. Es ampliamente reconocido por académicos e intelectuales que la estructura social latinoamericana, a diferencia de otras sociedades, es una «pigmentocracia» representada en un extremo por los aristócratas descendientes de los españoles, altos, de piel clara, bien educada y dueños de los factores de producción, tierra y capital. Mientras que en el otro extremo se colocan a los descendientes directos de los indígenas, bajos de estatura y de piel oscura. En medio de estos dos estratos, se encuentra uno grande representado por los mestizos.

Los colonizadores españoles usaron la fuerza militar y los poderes del Estado para asegurar su dominio económico y político sobre las mayorías dominadas (Chua, 1998). La persistencia de esta estratificación social hasta en la actualidad es una de las causas de marginación y exclusión social y constituye un serio problema para la buena gobernabilidad. El estrato social dominante es dueño de los principales medios de producción, empresas, etc. Sin embargo, debido a que la fuente de su dominio económico se debe principalmente a razones que no son las del mercado, bajo el nuevo ambiente competitivo de la globalización puede ser su tumba. Pero además, la mercadización puede abrir oportunidades a los grupos en desventaja que no tuvieron la oportunidad de participar activamente en la economía.

La pobreza alcanza a 224 millones en Latinoamérica, de acuerdo al análisis de Galaz (2000). En 1980, 135 millones de personas que correspondía al 35% de los hogares latinoamericanos eran pobres, cifra que alcanzó el 45% que representaba a 200 millones de pobres en 1990 y para 1998, 50 millones de personas que antes pertenecían a las clases medias pasaron a ser pobres. Un reporte de Business Week (2000) señala que una quinta parte más alta de la población latinoamericana controla más de la mitad de

la riqueza, mientras que la quinta parte más baja recibe sólo el 4.5%. Más del 40% de los 470 millones de latinoamericanos viven con menos dólares al día y son pobres dentro de los estándares del Banco Mundial. Un cuarto de toda la población latinoamericana vive en condiciones de extrema pobreza con menos de un dólar diario. Latinoamérica se volvió más desigual en la década de los ochenta, la cual permaneció durante los noventa. Para 1997, la incidencia de pobreza permaneció 3 por ciento mayor a 1980, con un total de más de 70 millones de pobres más que en 1980.

En el caso específico de México, 20 millones de mexicanos (20% de la población total), viven en condiciones de pobreza extrema y más de 40 millones (40% de la población), viven por debajo de la línea de pobreza. El Banco Mundial presenta cifras en las que 42 millones de mexicanos tienen niveles salariales por debajo de los veinte pesos diarios. La Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto en los Hogares (ENIGH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el año 2000, reporta que la generación de la riqueza aumentó en los últimos seis años, pero la distribución de esta riqueza se volvió más inequitativa, con niveles de deterioro alarmantes. El 10 por ciento de los hogares más ricos del país concentra 38.11 por ciento del ingreso nacional. En el otro extremo, la décima parte de los más pobres percibe apenas el 1.50 por ciento del total, cuando en 1996 fue de 1.79 por ciento.

El motivo de este «Exceso de pobreza» sostienen Attanasio y Székeley (1999a:317), es la elevada desigualdad en la distribución de los recursos y también se debe al escaso crecimiento experimentado por la mayoría de los países latinoamericanos durante las décadas de los ochenta y los noventa. La desigualdad de ingresos es resultado de una «distribución muy deformada de los activos generados

de ingresos, siendo el más importante de ellos el capital humano». En ninguna parte del mundo la desigualdad económica es tan profunda como en Latinoamérica (Business Week, 2000). A pesar de que la incidencia de la pobreza disminuyó en la región durante la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado, sin embargo, la reanudación del crecimiento económico fue insuficiente para reducir el número absoluto de pobres en los países latinoamericanos debido principalmente a «choques adversos».

Las principales fuentes de la pobreza son internas a la sociedad: carencia del conocimiento, educación y ciencia, falta del Estado de derecho (regla del derecho), falta de instituciones que protejan las vidas de las personas y su propiedad y provean de un marco de referencia de los incentivos para la acción individual y la empresa, falta de equipamiento de capital de todos tipos, inestabilidad macroeconómica masiva, gobiernos predatorios, etc. Las políticas públicas para reducir la pobreza se centran en el aumento de ingresos mediante instrumentos como el subsidio con transferencias de efectivo y de servicios, etc.

La reducción de la pobreza es uno de los mayores retos de Latinoamérica. Los países latinoamericanos requieren con urgencia y angustiosamente un nuevo paradigma de desarrollo y de combate a la pobreza mediante la formación de alianzas entre los sectores público y privado en el que participen con más fondos las empresas que se han beneficiado de las privatizaciones. Este nuevo paradigma debe permitir y medir incrementos en la riqueza que no estén disociados de las medidas de crecimiento monetario, crecimiento de la población y deuda. Los sistemas y prácticas que fallan del actual paradigma hegemónico, marcan el inicio de un cambio eventual a otro nuevo paradigma.

Por supuesto que se puede determinar que la pobreza puede incrementarse

Los países latinoamericanos requieren con urgencia y angustiosamente un nuevo paradigma de desarrollo y de combate a la pobreza mediante la formación de alianzas entre los sectores público y privado en el que participen con más fondos las empresas que se han beneficiado de las privatizaciones

cuando hay crecimiento económico, porque hay también incremento de la desigualdad, pero los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza no serían sistemáticamente eliminados si se incrementan los niveles de desigualdad. Varios estudios empíricos han encontrado una correlación negativa significativa entre el crecimiento y la desigualdad del ingreso y existen varias explicaciones de este impacto negativo en que cuando hay crecimiento se incrementa la desigualdad del ingreso.

Una de estas explicaciones es la realizada por Knell, (1999), quien ha investigado como los desarrollos socioculturales interactúan con el crecimiento y la desigualdad del ingreso. Su modelo prueba que un incremento en la preocupación general de la sociedad por una posición relativa resulta en un decremento del crecimiento, un incremento en la desigualdad decrece el crecimiento y un incremento en la preocupación por una posición relativa agrava el impacto negativo de la desigualdad en el crecimiento. Un incremento en la desigualdad del ingreso puede conducir a una declinación en los ahorros agregados (o a una inversión total en capital humano) lo cual reduce las tasas de crecimiento a largo plazo. No obstante, estaría por probarse la sistemática asociación entre crecimiento y cambios en la desigualdad, porque hay muchos otros factores que influyen en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza.

La evidencia sugiere que la conexión positiva entre el crecimiento y los ingresos de los pobres no han cambiado mucho durante el período de la globalización, que anteriormente. El análisis entre las variables pobreza y desigualdad con el gasto social en Latinoamérica, muestran una correlación negativa y una baja eficiencia de la gestión pública en el área social en las últimas dos décadas, ya que se ha dado prioridad al equilibrio macroeconómico. Sin embargo, este gasto social en la región latinoamericana se

elevó casi al 25% durante la década, pero los retornos sobre las inversiones son muy bajas, debido a factores diversos tales como la corrupción.

Aunque en Latinoamérica, la política social del Estado de Bienestar nunca se profundizó en ningún país, el modelo económico neoliberal la está desmantelando. Los programas de combate a la pobreza en los países latinoamericanos ofrecen sólo un paliativo temporal por medio de la instrumentación de redes de seguridad social, porque se centran en las consecuencias y no atacan las verdaderas causas de la pobreza.

Algunos países latinoamericanos son pioneros en programas de combate a la pobreza que incluyen componentes adicionales de inversiones en capital humano a través de la educación y la salud, pero debido a que no han sido adecuadamente institucionalizados estos programas sólo proveen un alivio temporal, lo que termina siempre en un enfoque reduccionista del problema que restringe las políticas. En Latinoamérica, el gasto real per cápita en educación y salud apenas alcanzó en 1995 los niveles de 1980, debido a que no hubo incrementos del ingreso per cápita (Ocampo, 1998: 34), situación que origina las iniquidades de la sociedad. Al evaluar las estrategias de inversiones de capital humano, es crucial considerar el portafolio completo de políticas conjuntas de intervención, tomando siempre en consideración que los retornos a las inversiones de capital humano son mayores para los jóvenes, por lo que en este enfoque se abandona a los mayores de edad, como los ancianos.

La propuesta de Attanasio y Székely (1999a: 361) para el análisis dinámico de la pobreza consiste en abandonar el enfoque al ingreso familiar y su distribución para enfocarse en el acceso que tienen los pobres a la propiedad y uso de activos generadores de ingresos y su acumulación que incluyen a activos físicos y

El Estado de los países latinoamericanos ha pasado por cambios profundos en sus funciones, en las últimas dos décadas, hasta llegar a ser más pequeño y delgado, aunque se mantenga como la expectativa de que sea más eficiente y efectivo

financieros, capital humano y capital social, los cuales son usados de modo productivo para elevar el ingreso. La posesión y uso de estos activos en una forma productiva por los miembros del hogar contribuye a su ingreso. Los investigadores presentan evidencias de que «el proceso de formación de capital humano, y hasta cierto punto de su utilización, es decisivo para el desarrollo de la América Latina y para la eliminación de la pobreza».

C. Participación y gobernabilidad democrática.

La participación democrática en los países latinoamericanos es una exigencia para una gestión pública transparente.

El Estado de los países latinoamericanos ha pasado por cambios profundos en sus funciones, en las últimas dos décadas, hasta llegar a ser más pequeño y delgado, aunque se mantenga como la expectativa de que sea más eficiente y efectivo. Las políticas económicas de corte neoliberal y monetarista despoja a la política social de sus connotaciones ideológicas y centra a la economía de mercado en la nueva doctrina que alienta los procesos de globalización y cercena la soberanía de los Estado-nación. La soberanía del Estado está siendo atacada externamente desde los procesos de globalización económica y política, y desde el interior por las disfuncionalidades económicas y políticas que resultan.

El aparato del Estado en muchos países en desarrollo, principalmente los países Latinoamericanos continúa estando fuertemente centralizado, permeado por tradiciones antidemocráticas y controlado por las elites políticas, las cuales perpetúan las relaciones existentes de poder, así como las desigualdades económico-sociales y regionales (Schönwalder, 1997). En un ambiente de «clientelismo neopatrimonial» (Término usado por Jean-Francois Bayart), son las elites po-

líticas las que se benefician de la ineficiencia económica.

La política social es un mecanismo efectivo de clientelismo político del Estado corporativo, en donde los organismos e instituciones encargadas de esta función, formulaban e implementaban una política social que tampoco promovía la equidad ni la eficiencia, pero que las atenuaba. En la mayoría de los países latinoamericanos existe una desconexión entre la presupuestación, planeación de inversiones, sistemas de procuración, aplicación de los recursos financieros y la evaluación de los resultados, los cuales muestran todavía muchas limitaciones y deficiencias.

Los esquemas tradicionales de elaboración e implementación de las políticas públicas se deciden en los altos niveles tecnocráticos de la conducción y dirección del Estado, sin considerar la participación democrática de la ciudadanía para su legitimación en función del desempeño más que meramente en los procesos electorales, para ejercitar sus derechos de ciudadano, la fiscalización de la función pública y la participación en el diseño de políticas y programas de su comunidad. Brasil tiene un sistema electoral que incentiva el voto personal, por ejemplo. La expansión de la participación democrática y buen gobierno tiene que ser promovido por el establecimiento y fortalecimiento de normas de reciprocidad en lo que Putman (1993a, 1993b, 1995) denomina «redes de compromiso cívico, tales como las asociaciones de vecinos, las sociedades de coros, cooperativas, clubes de deportes, partidos basados en las masas.

Estas tecnocracias se caracterizan por una falta de visión a largo plazo y por su apego a seguir las direcciones hegemónicas del denominado «Consenso de Washington» que plantea como cuestiones «intermésticas» las cuestiones económicas y de seguridad en sus relaciones con los países latinoamericanos.

Los programas de combate a la pobreza en los países latinoamericanos ofrecen sólo un paliativo temporal por medio de la instrumentación de redes de seguridad social, porque se centran en las consecuencias y no atacan las verdaderas causas de la pobreza

El reto principal es hacer que el Estado sea responsable ante la sociedad, los grupos sociales y la ciudadanía en general. La sociedad estará de acuerdo con el gobierno que atiende a sus necesidades, pero en desacuerdo y aún en rebeldía sino se satisfacen estas necesidades sociales

Hasta hace poco, los intereses tradicionales de los Estados Unidos en el continente se concebían en los términos de «seguridad militar, solidaridad política y beneficio económico» según el análisis de Lowenthal (1999). Sin embargo, señala el mismo autor «cuando los países latinoamericanos se alinean con los Estados Unidos es sobre todo porque tienen intereses compartidos específicos y concretos, y no a partir del supuesto general de la unidad panamericana o por una convergencia natural de intereses».

Los gobiernos latinoamericanos están siendo requeridos para aliviar los desajustes provocados por el mercado, para profundizar los procesos de reestructuración económica y para legitimar la redefinición de las relaciones de propiedad, al mismo tiempo que sus capacidades para hacerlo están muy disminuidas después de casi dos décadas de neoliberalismo (Adelman, 1998). Los procesos transicionales a la democracia en muchos de los países latinoamericanos, aislaron la política de la dinámica de los cambios económicos, sociales y culturales. La democratización de la sociedad latinoamericana se restableció donde se había eliminado como en Argentina, Brasil y Guatemala, por ejemplo, y se ha profundizado donde ya existían ciertas manifestaciones democráticas como en los casos de Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana y Venezuela.

Cavarozzi (1992) analiza esta situación y concluye que «la perspectiva teórica dominante durante la década de 1980 recibió la implantación y la consolidación de las instituciones de la democracia política como un proceso aislado a las modalidades de la transición y orientado, asimismo a prevenir la emergencia del autoritarismo...En la actualidad, empero, el principal desafío no es impedir las regresiones autoritarias, sino el de reconstruir una nueva matriz de relaciones político-sociales y económicas que reempla-

ce aquellas que agotó durante la última década y media». La ola democratizadora en Latinoamérica coincide con grandes crisis económicas.

Sin embargo, las capacidades del Estado se han reducido a tal grado que los militares están incrementando sus actividades para proveer los servicios de emergencia que tampoco puede proveer los programas asistenciales de la misma sociedad civil (Franko, 1996). Los militares están tomando algunas de las responsabilidades tradicionales del Estado, el cual se enfrenta al dilema fundamental de vencer la resistencia de las elites económicas para apoyar la democracia participativa percibida como una amenaza para sus propios intereses. Los militares han sido llamados o bien han voluntariado por sí mismos, no solamente para controlar la violencia explosiva, sino también para proveer algunos de los servicios asistenciales que el Estado ha dejado.

El reto principal es hacer que el Estado sea responsable ante la sociedad, los grupos sociales y la ciudadanía en general. La sociedad estará de acuerdo con el gobierno que atiende a sus necesidades, pero en desacuerdo y aún en rebeldía sino se satisfacen estas necesidades sociales. Los procesos de globalización han restado fuerza al Estado. Los costos políticos y sociales de la modernización del Estado pueden revertir la hegemonía tecnocrática y neoliberal de los gobernantes, si como dice Almeyra (1999), la conciencia política y civil de quienes sufren los efectos de la aplicación de las políticas económicas regresivas, encuentran su refugio en la base territorial de la democracia para buscar su autonomía y promover acciones de autogestión, como resultado de la fusión de una fuerte voluntad de acción política con un mínimo de conciencia de los sujetos en la relación de las fuerzas locales e internacionales.

6. EL DILEMA DE LA GOBERNABILIDAD EN LATINOAMÉRICA

Para Latinoamérica, el crecimiento económico y el desarrollo social ha alcanzado altos niveles de costos socio-políticos que han deteriorado la base misma de la gobernabilidad social. Se tratará de analizar con un poco de más detalle algunos de estos efectos que tienen una relación más estrecha con la gobernabilidad.

La baja gobernabilidad en Latinoamérica, por ejemplo, tiene sus antecedentes en las debilidades de las políticas económicas, sociales, culturales, educativas, etc., y en las debilidades de sus instituciones a pesar de que en el pasado existía una fuerte presencia del estado en la creación de instituciones y de políticas públicas. Los déficit de gobernabilidad están relacionados con la legitimidad del sistema político, los cuales tuvieron su origen en las políticas económicas erróneamente implementadas por las elites que hicieron el diseño organizacional para la transición del Estado mexicano. México ha vivido populismos centrados más en las expectativas de gobernantes iluminados que en propuestas concretas de desarrollo nacional mediante un desarrollo institucional. El Estado mexicano ha logrado mantener su legitimidad mediante una política de protección social parcial y promesas futuras de mayores beneficios que favorezcan a los diversos grupos sociales.

Barro (1999) ha demostrado que la desigualdad retarda el crecimiento en los países pobres, pero acelera el crecimiento en los países ricos, por lo que existe muy poca relación entre la desigualdad de los ingresos y las tasas de crecimiento e inversión. Sin embargo, los mismos países ricos no garantizan un nivel de beneficios que incremente el desarrollo humano a sus habitantes, excluyendo a grandes sectores poblacionales, confirmando que la ri-

queza es la excepción a la pobreza como regla. Estos resultados, por otro lado, justifican la implantación de políticas que iguallen los ingresos sobre la base de una promoción de crecimiento de los países pobres. Por esto, se requiere desarrollar una visión crítica del sistema económico internacional imperante, el cual representa una hipoteca para el futuro de muchos pueblos y por lo tanto, necesita cambiar.

El centro de este debate sobre la gobernabilidad son los cuestionamientos al modelo económico que tiene como base el mercado, implementado en las últimas dos décadas y a los desequilibrios sociales que ha generado. El Estado interventor actúa como sustituto del mercado cuando éste es incapaz de cumplir su función, como en el caso de los rescates bancarios en Brasil, México y Venezuela. Así, privatiza las utilidades y socializa las pérdidas.

Una buena calidad de la gobernabilidad propicia el crecimiento económico y el desarrollo social sostenido. El desarrollo económico es el paso de un determinado nivel de vida a otro más alto, en el menor tiempo posible y al menor costo posible. Este desarrollo económico debe estar acompañado de un desarrollo social, entendido en los términos, no sólo de una mejor distribución del ingreso, sino también en «el bien ser del hombre, que facilita la convivencia con sus semejantes, que lo impulsa a la participación y a la ayuda mutua, que insiste en la vigencia de la ley y la vida democrática, que le abre los horizontes de la educación y la cultura, que favorece su acceso al tener, al saber y al poder, para ser más...» (Servitje, 1999). En función de estos criterios, los resultados alcanzados por Latinoamérica en los últimos veinte años plantean serios cuestionamientos a las bases mismas de la gobernabilidad.

En términos generales, las políticas económicas implementadas en la mayoría de los países latinoamericanos pre-

Una buena calidad de la gobernabilidad propicia el crecimiento económico y el desarrollo social sostenido. El desarrollo económico es el paso de un determinado nivel de vida a otro más alto, en el menor tiempo posible y al menor costo posible

La movilidad social es medida por la forma en que los antecedentes familiares determinan el éxito socioeconómico, pero en la práctica también puede ser medida por correlaciones intergeneracionales y de hermanos (as)

sentan rasgos coincidentes aunque con algunas diferencias en el diseño de los paquetes. Para el caso de México específicamente, un factor del riesgo político consistentemente alto (calificado como «BB», grado de no inversión) es «la calidad de la gobernabilidad» que abarca «la calidad de las instituciones del sector público; la eficiencia de los servicios gubernamentales y la capacidad del gobierno para establecer la estabilidad macroeconómica. En un análisis de factores dinámicos, Melvin y Schlagenhauf (1985) estimaron el índice de riesgo nacional mensual para México y concluyeron que son determinantes las proporciones de las importaciones a las reservas y la deuda a las exportaciones. En el riesgo nacional, la inestabilidad sociopolítica es un importante componente.

Una investigación de Brunetti, Kisunko y Weder (1998a) basada en una encuesta a gran escala realizada al sector privado de América Central, que incluye a México, Costa Rica y Jamaica, que evalúa la calidad institucional de los países y determina el impacto de los 15 obstáculos para hacer negocios clasificados en seis categorías, arrojó los siguientes resultados: el mayor obstáculo es el crimen y el robo, seguido por una inadecuada oferta de infraestructura, inflación, corrupción y financiamiento. El más bajo obstáculo es el terrorismo. En los términos de gobiernos que imponen obstáculos para hacer negocios, la región ocupó del más bajo al más alto, el lugar 18 en el mundo. El mismo nivel 18 de la mejor a la peor región en lo que se refiere a los obstáculos relacionados con la regulación para empezar negocios. El lugar 19 en los obstáculos relacionados con la inflación y el financiamiento, el 10 en obstáculos relacionados con el comercio. El lugar 14 en los obstáculos relacionados con las políticas de ingreso y gasto público. Igualmente el 14 en los obstáculos relacionados con la incertidumbre y el 17 en los obstáculos relacionados con el crimen.

En 1996, las inversiones pública y privada en México se mantuvieron debajo de los niveles de los años setenta y ochenta (Glen y Sumlinski, 1998). La mayoría de los créditos gubernamentales con grado de no inversión (caso de México), se caracterizan por debilidades en la gobernabilidad» (Standard & Poor's, 1997). Este estudio caracteriza como debilidades de la gobernabilidad: la corrupción oficial y privada, el tráfico de influencias, la corrupción e ineficiencia de los órganos judiciales, la influencia de los carteles de las drogas, deficiencias en la seguridad interna bajo la forma de grupos guerrilleros operando en áreas rurales y la violencia en las grandes ciudades. Si se controla el desarrollo social democrático y el crecimiento económico de los países latinoamericanos, éstos no son significativamente más corruptos que los países más desarrollados. Barro (1998) llega a afirmar que el paquete de préstamos del Fondo Monetario Internacional a México en 1995, fue una recompensa a la corrupción de los préstamos bancarios riesgosos. En general, mientras más presten los gobiernos de otros países a los gobiernos latinoamericanos, más seguridad tienen los banqueros de otros países de recobrar sus créditos.

Otra investigación (Brunetti, Kisunko y Weder, 1998b) basada en una encuesta realizada a empresas privadas locales en 72 países, sobre las percepciones de los obstáculos institucionales, particularmente la confiabilidad y la predictibilidad, son cruciales para el desarrollo económico. Esta investigación captura los puntos de vista de los emprendedores locales sobre la predictibilidad de los cambios en las leyes y políticas, en la confiabilidad de la aplicación de la ley, el impacto de burocracias corruptas y discrecionales y el peligro de revertir las políticas debido a los cambios en los gobiernos. Para el caso específico del mundo, Latinoamérica y el Caribe, los resultados en promedios de la encuesta mues-

tran la inestabilidad política, falta de seguridad de la propiedad y problemas en la interfase entre los gobiernos y los negocios.

Los principales retos que enfrenta la gobernabilidad de los países latinoamericanos ante el proceso de globalización de la economía, están la reducción de la pobreza a través de nuevas estrategias de crecimiento orientado, el incremento de la productividad y la competitividad de las economías y el incremento sostenido de la tasa de ahorro e inversión para consolidar la estabilidad macroeconómica. La pobreza en Latinoamérica es un problema estructural causado por la forma en que opera el sistema económico completo (Attanasio y Sélkely, 1999b), por lo que tiene que ser atacado efectivamente con políticas que modifiquen el medio ambiente económico de tal forma que permita a los individuos tomar ventaja de las oportunidades. El enfoque en los mecanismos que generan desigualdad y pobreza y la construcción de un marco de referencia ayudará a identificar los mecanismos estructurales.

La reducción de la pobreza tiene que estar apoyada por programas de educación y salud, y servicios sociales básicos difícilmente los Estados latinoamericanos pueden resolver los crecientes problemas de la pobreza, porque están enfrentando grandes reducciones de presupuesto y recortes a sus principales funciones de asistencia social. La reducción de la pobreza es un punto focal en el diseño de las políticas públicas y el soporte financiero para lograr el crecimiento económico y el desarrollo social de los pueblos latinoamericanos, que ancestralmente ha sido una sociedad muy desigual, y lo es más ahora que antes.

La movilidad social es una medida más precisa de justicia social que la desigualdad social. La movilidad social es medida por la forma en que los antecedentes familiares determinan el éxito socioeconómico, pero en la práctica también puede ser medida por correlaciones intergeneracionales y de hermanos (as). El

debate sobre la justicia social en los países en desarrollo, se ha centrado en la desigualdad y en políticas destinadas a compensar a los perdedores. No se ha dado preeminencia a la movilidad social que se enfocaría al diseño y aplicación de políticas destinadas a crear oportunidades.

Investigaciones empíricas (Dahan y Gaviria, 2000) demuestran que existen diferencias sustanciales en la movilidad social en Latinoamérica, la cual se incrementa con la escolaridad y el ingreso per cápita, pero es levemente asociado con el gasto público en educación. En una muestra de 16 países latinoamericanos, los investigadores encontraron que la movilidad social tiene una correlación alta con los niveles de educación, en la que los países con mayor escolaridad y menos desigualdad en escolaridad permiten una mayor movilidad. Sin embargo, la movilidad social no está correlacionada con los gastos públicos en educación como porcentaje del producto interno bruto. También encontraron que la movilidad social en Latinoamérica está levemente relacionada con el ingreso per cápita y que la desigualdad está asociada fuertemente con la selección en los mercados matrimoniales.

Con la venta de empresas estratégicas al sector privado, los gobiernos latinoamericanos han destruido el activo de las naciones, apostándose a la prosperidad que vendría de los procesos de globalización. La gobernabilidad lograda en la primera etapa del gobierno salinista en México por ejemplo, se fundamentó en el manejo notable de las expectativas y las realidades de una política económica. Se pretendió legitimar el paradigma PRI-gobierno bajo un pasivo consenso de «rendimientos». Con esto, se logró la desactivación del descontento popular por la implementación del programa económico neoliberal, para impulsar cambios más profundos en la democratización política. La democratización política del Estado asegura la participación ciudadana en la elección y control de sus representantes

En la actualidad, la forma en que se visualiza en los Estados-nación latinoamericanos la implantación de la gobernabilidad, se reduce a lograr la normalidad política, la cual según Camou (1995) es la preocupación por subordinar la democracia electoral a la gobernabilidad del sistema

gubernamentales, una mayor transparencia administrativa y mayor proximidad entre la ciudadanía y el gobierno. Se puede afirmar que a pesar de la falta de legitimidad del régimen, no se han presentado cambios profundos en el sistema político, ni tampoco manifestaciones de desobediencia social.

En la actualidad, la forma en que se visualiza en los Estados-nación latinoamericanos la implantación de la gobernabilidad, se reduce a lograr la normalidad política, la cual según Camou (1995) es la preocupación por subordinar la democracia electoral a la gobernabilidad del sistema y no necesariamente la democracia tal y como se expresa en la Constituciones Políticas. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que la define «no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo». La democracia electoral no solamente tiene como condiciones suficientes elecciones libres y justas, pero los procesos electorales tienden a ser más libres y justos sólo cuando es la culminación de un proceso democrático continuado y no cuando se le subordina.

La provisión de bienestar social y otros bienes colectivos esenciales a una democracia estable requiere de actores estatales e instituciones que forjen ligas cercanas con los actores privados, cuya cooperación es esencial para la implementación de políticas de estabilización y restauración del crecimiento. Estas conexiones privilegiadas entre los actores del Estado y los privados corresponden a una estrategia no partidista. Por ejemplo, los problemas de la falta de alimentos en tiempos de hambruna tienen una mayor influencia en la estabilidad y crisis de la política económica estatal y regional, de acuerdo con los trabajos del reciente premio Nobel, Amartya Sen.

Este autor argumenta que las hambrunas están inextricablemente ligadas a las estructuras sociales de la economía doméstica y centradas en temas como la titulari-

La provisión de bienestar social y otros bienes colectivos esenciales a una democracia estable requiere de actores estatales e instituciones que forjen ligas cercanas con los actores privados, cuya cooperación es esencial para la implementación de políticas de estabilización y restauración del crecimiento

dad, pobreza y distribución de la riqueza (May, 1997). Entre las consecuencias de estos fenómenos es previsible en el futuro, la falta de seguridad alimentaria y un significativo entorpecimiento de la infraestructura, incrementando los riesgos de conflictos. La relación existente las variables cultura y pobreza es más complicada que la simple causalidad y resulta más importante estudiar el análisis cualitativo que el cuantitativo de la cultura para poder determinar el posible impacto en la pobreza.

Pero una teoría y una política que niega la importancia de un sentido de identidad comunitaria puede ser contraproducente para la tolerancia de las diferencias entre sus diversos miembros. En este sentido, concluye Parker (1998) el Estado-nación no es un modelo de promoción de la emancipación humana. Sin embargo, el objetivo de establecer una sociedad sin grandes negocios y sin grandes gobiernos ha sido olvidado por una política económica y social que se desarrolló desviándose hacia un control de una elite que comanda desde lo más alto de la pirámide económica y que controla diferencialmente el acceso a los recursos basados en el conocimiento. No puede limitarse a la acción única del mercado la distribución de activos basados en el conocimiento. El riesgo que se corre ha sido ya señalado por la Comisión para América Latina y el Caribe (Cepal): «Un mundo futuro dividido entre informatizados y no informatizados será tal vez más contrastante que la división que estamos superando entre alfabetizados y analfabetos. Reproduciría brechas tanto en las capacidades productivas como en la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía». Así pues, resulta obvio que los ciudadanos que integran la nueva sociedad del conocimiento en Latinoamérica deben estar vinculados entre sí y con las diferentes formas de interpretación de la realidad que desean controlar.

Sin embargo, la gobernabilidad, y por lo tanto, la legitimidad de un gobierno tiene que fundamentarse más en el consenso que

le brinde la ciudadanía y menos en la capacidad para resolver problemas. De lo que no puede prescindir un gobierno es no contar con el consenso de la sociedad (Córdova, 1998). Parte del problema de legitimidad del Estado se debe a los problemas que han resultado de las crisis económicas que ha dificultado satisfacer las altas expectativas por los servicios públicos de la gente.

Así, tanto el Estado como el mercado han funcionado dentro de las relaciones del poder conduciendo a la promoción de los intereses de corto plazo de grupos privados consolidados tanto nacionales como de los inversionistas extranjeros, más que aquéllos de la sociedad como un todo. Mientras que puede ser difícil algunas veces privatizar las principales funciones del gobierno, sin embargo, aquellas relaciones informales que existen «afuera» o «entre» las instituciones del gobierno público pueden ser más fácilmente cambiadas (Todd, 1998). Más todavía, en el caso del sector privado, el desarrollo de eventos mundiales están modificando los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, con algunas funciones que están siendo descentralizadas a los gobiernos sub-nacionales (Dunning, 1997).

La misma idea de integrar los movimientos populares en alianzas políticas orientadas por la izquierda, señala la im-

portancia particular de los partidos políticos para servir de conexión entre el sistema político y otros movimientos sociales populares que operan al nivel de sociedad civil. La mayor parte de los movimientos populares latinoamericanos encuentran apoyo ideológico y político a sus demandas en los partidos de izquierda, a pesar de que éstos no han podido reponerse y menos fortalecerse, después de las transformaciones profundas que sufrieron durante la década de los ochenta en Latinoamérica. Partidos y movimientos de izquierda se desplazan ideológicamente hacia el centro como en el caso de Argentina, Chile y México. La fragmentación de partidos políticos con fuertes polarizaciones ideológicas y disciplinas débiles, constituye un problema serio para lograr consensos de gobernabilidad en Latinoamérica, como en los casos de Brasil, Bolivia, Ecuador, México y Perú.

Pero ante el descrédito de las políticas de ajuste estructural implantadas, la izquierda latinoamericana empieza a recobrar posiciones y está en posibilidades de ser capaz de crear nuevos mecanismos para la participación popular y tolerar e incluso impulsar un papel más fuerte e independiente para los movimientos populares (Schönwälder, 1997: 762).

CONCLUSIONES

La paradoja es que contrariamente a los principios del neoliberalismo que postulan el libre mercado, la democracia y la libertad individual, las reformas del Estado latinoamericano han sido implementadas bajo prácticas de gobiernos autoritarios y bajo acciones intervencionistas, que han acentuado prácticas del presidencialismo, clientelismo, corporatismo y populismo, como el caso de México con el autoritario Salinas, Chile con Pinochet, la democracia delegativa de Fujimori en Perú y Menem en Argentina. La democracia delegativa es una forma perversa de ejercicio de la gobernabilidad democrática, resultada de las iniquidades existentes. Actualmente en los Estados latinoamericanos brotan tendencias hacia un sistema de gestión pública caracterizada por un pragmatismo oligárquico que personaliza el poder, como el caso de Fujimori en Perú. Sin embargo, el resurgimiento del

populismo es otra posibilidad presente en Latinoamérica, como el reciente caso de Venezuela.

Los procesos de liberalización económica no traen los beneficios esperados en crecimiento económico, distribución de la riqueza, abatimiento de la pobreza, mientras que el avance en los procesos de democratización es lento. En vez de ello, los resultados se muestran en las tensiones y conflictos sociales y políticos con serias implicaciones para la gobernabilidad. Por otro lado, los Estados latinoamericanos están perdiendo efectividad y eficacia en la resolución de los conflictos, porque disponen de menos recursos, medios insuficientes e inadecuados, reducción de su autonomía para la formulación e implementación de políticas. Mientras, también la democracia está desilusionando a muchos latinoamericanos.



REFERENCIAS

- Adelman, Jeremy. (1998). «Tequila hangover: Latin America's debt crisis». *Studies in Political Economy* 55, Spring, pp. 5-35.
- Almeyra, Guillermo (1999). «La utopía posible», *La jornada*, domingo 26 de septiembre. Pág. 66.
- Attanasio, Orazio and Székely, Miguel (1999). «An asset-based approach to analysis of poverty in Latin America», Working Paper #R-376. Inter-American Development Bank. October.
- Banco Mundial (1997). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Barro, Robert J. (1999). «Inequality, growth, and investment» National Bureau of Economic Research Inc. Working paper 7038.
- BID (1993). *Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma; informe de la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del BID-Grupo de la Agenda Social: BID; Oxford University. Mimeo.*
- Brunetti Aymo, Kisunko Gregory, and Weder Beatrice (1998a). «How business see government», Discussion Paper 33, International Finance Corporation, Washington.
- Brunetti Aymo, Kisunko Gregory, and Weder Beatrice (1998). «How firms in 72 countries rate their institucional environment», WWZ-Discussion paper Nr. 9811, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.
- Business Week (2000). «The fight against latin poverty», mayo 1°, número 3663-993, páginas 48-52.
- Camou, Antonio (1998). «Gobernabilidad y democracia en América Latina», *Nexus* 241, enero de 1998, páginas 105-111.
- Camou, Antonio (1995). «Una mirada desde el espejo latinoamericano», *Coyuntura*, 1° de junio, México, D.F.
- Cavarozzi, Marcelo (1992). «Consolidación de la democracia y reconstrucción de la economía en América Latina», *Revista de la Universidad Autónoma de México*, N° 497, junio, pág. 15.
- Cason, Jim y Brooks, David (1999). «Los 400 más ricos de EU elevaron su capital 177% en una década», *La Jornada*, domingo 26 de septiembre de 1999, pág. 65.
- Chua, Amy L. (1998). «markets, democracy, and ethnicity: toward a new paradigm for law and development», *The Yale Law Journal*, Vol. 108, Number 1, October.
- Córdova, Arnaldo (1998). «Importancia de la gobernabilidad», *La Jornada*, 12 de septiembre.
- Dahan, Momi and Gaviria, Alejandro (2000). «Sibling correlations and intergenerational mobility in Latin America». Paper. April.
- Dunning, John H. (1997). «Governments and the macro-organization of economic activity: an Historical and spatial perspective», *Review of International Political Economy* 4:1 Spring, 42-86.
- Duryea, Suzanne y Székely, Miguel (1998). «Labor markets in Latin America: a supply-side story». Working Papers, Inter-American Development Bank.
- Franck, Thomas M. (1999). «Democracy, legitimacy and the rule of law: linkages», mimeo.
- Galal, Ahmed et al (1992). «Welfare consequences of selling public enterprises», *The World Bank*, Washington, D.C.
- Galaz, Lourdes. (2000). «Pobreza globalizada», *La Jornada*, 12 de abril, página 9.
- Glen D. Jack, Sumlinski A. Mariusz (1998). «Trends in private investment in Developing countries», *International Finance Corporation, Discussion paper 34. The World Bank*, Washington.
- González Amador, Roberto (2000). «Megafusiones, poder de mercado», *la Jornada*, mayo 5.
- Graham, Carol. (1994). *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies*. Washington: The Brookings Institution.
- Hopkins, Jack W. (1991). «Evolution and revolution: Enduring patterns and the transformation of Latin American bureaucracies, in Ali Farazman, com., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York: M. Dekker.
- Jiménez Lazcano (2000). «Integración o desintegración de América Latina», *Macroeconomía*, Año 7, Núm. 83.
- Knell, Markus (1999). «Social comparisons, inequality, and growth», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 155, N° 4, December, páginas 664-695.
- Lal, Deepak y Myint Hla (1996). *The political economy of poverty, equity and growth: A comparative study*. Oxford, Clarendon Press.
- La Porta, R., López-de Silanes, F. (1997).



- «Benefits of privatization - Evidence from México. *Private Sector. World Bank, Washington, June, pp. 21-24.*
- Llorente, Bernarda (1999). «No bastan la democracia y el mercado; hace falta el Estado de Bienestar», *Milenio, número 70, enero 4 de 1999.*
 - Lowenthal, F. Abraham (1999) «Relaciones Estados Unidos-América Latina al cambio del siglo: gestión de la agenda «interméstica», *Este País, número 99, junio.*
 - May, Christopher (1997). «From international political economy to global political economy. North, D. (1993) «Institutions, transaction costs and productivity in the long run», paper presented to Eighth World Productivity Congress, Stockholm, May.
 - North, Liisa L. (1998). «Reflections on democratization and demilitarization in Central America», *Studies in Political Economy 55, Spring. Pp.155-171.*
 - Notimex (2000). «AL captó más de 154 mil mdd por privatizaciones», *La Jornada, 12 de abril, página 27.*
 - Ocampo, José Antonio (1988). *Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal. Santiago: Cepal. Mimeo.*
 - Parker, Martin (1998). «Organisation, community and utopia», *Studies in cultures, and societies, Vol. 4, number 1. societies, Vol. 4, number 1.*
 - Pimenta, Carlos César (1994). «Aspectos recentes de organizacao e das políticas de Modernizacao da Funcao Pública Federal». *Rio de Janeiro: Revista de Administracao Pública, 28 (2), abril.*
 - Putnam, R. (1993a) *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.*
 - Putnam, R. (1993b). *The prosperous community: social capital and public life. The American Prospect, 13: 35-42.*
 - Putnam, R.D. (1995). «Bowling alone: America's declining social capital». *Journal of Democracy, 6: 65-78.*
 - Rowart, Malcom D. (1999). «The emerging role of the state in Latin America», *Public Management. Vol.1, number 2, pages 261-287.*
 - Salas, Álvaro (1996). *Costa Rica: Una reforma dentro del sistema de salud vigente. En: las reformas sociales en acción: salud. Santiago: Naciones Unidas; CEPAL. (Serie Políticas Sociales; 15).*
 - Salinas de Gortari, Carlos (1999). «Las cifras y la sociedad civil», *Nexos 260. Agosto.*
 - Servitje, Lorenzo (1999). «Hablemos de desarrollo social», *Este País, número 99, junio.*
 - Schönwälder, Gerd (1997). «New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American local governments», *Development and change Vol. 28, pp. 753-770.*
 - Standard and Poor's (1997). «Calificaciones y comentarios», *Lacey Gallagher; Octubre.*
 - Treisman, Daniel (1999). «The causes of corruption: a cross-national study», *Working paper. Stockholm Institute of Transition Economics and East European Economics.*
 - Tood, Graham (1998). «Megacity: globalization and governance in Toronto», *Studies in Political Economy 56, Summer, pp. 193-216.*
 - Weber, Max (1987). *Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.*
 - Weinstein, Marisa (1997). *Participación social en salud: acciones en curso. Santiago: FLACSO. (Nueva Serie FLACSO).*



JOSÉ GPE. VARGAS HERNÁNDEZ

Profesor Consultor, Doctor en Administración Pública (Columbia State University), Doctor en Economía (Keele University, England). Otros estudios de Doctorado en Comportamiento Organizacional (Lancaster University). Maestro en Administración de Empresas con especialidad en Dirección Industrial (Pacific State University). Marketing Certificate (The British Institute of Marketing). Diplomado en Filosofía (Universidad Panamericana). Licenciado en Relaciones Comerciales, Instituto Politécnico Nacional.

Contacto con el autor: Universidad de Guadalajara, Prol. Colón SN Cd. Guzmán, Jalisco, 49000 México Telefax: +52 341 25189, +52 341 24044 E-mail: jvargas@cusur.udg.mx.