

> ¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina

> Mila Gascó

Licenciada y máster por ESADE y doctora por la Universitat Rovira i Virgili en evaluación de políticas públicas (Premio Enric Prat de la Riba a la mejor tesis doctoral sobre gestión pública, organización y función pública, otorgado por la Escola d'Administració Pública de Catalunya). En la actualidad, es analista senior en el IIGC y profesora externa de los estudios de Economía y Empresa y del Programa de Doctorado de la UOC. Tiene una amplia experiencia docente (fue profesora en el Departamento de Gestión de Empresas de la Universitat Rovira i Virgili) e investigadora lo que le ha llevado a participar en numerosos congresos nacionales e internacionales, a publicar libros y artículos en castellano, catalán e inglés y a dirigir algunas tesis doctorales. Colabora con diversas instituciones como el Development Gateway (Banco Mundial), la Universidad de Hull o la Diputación de Barcelona. Sus intereses se centran en las políticas públicas de transición a la sociedad del conocimiento (y, particularmente, en el gobierno y la gobernanza electrónica), en la utilización de las TICs para el desarrollo y en la evaluación de políticas.

> mila.gasco@iigov.org

> ¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina

1. Introducción

América Latina está inmersa en un proceso de transformación que dura ya más de dos décadas. Es frecuente oír a políticos exponer los programas de reforma que conseguirán fortalecer a sus débiles Estados y, por tanto, que lograrán el desarrollo económico de la región o la consolidación de sus procesos democratizadores. Pero todavía es más habitual leer a los académicos que, desde todas las disciplinas, tienen algo que decir sobre los avances y retrocesos de un conjunto de iniciativas que, como la experiencia ha demostrado, no terminan de proporcionar el tan anhelado salto cualitativo que necesita la región.

¿Qué está ocurriendo? ¿Por qué las reformas del Estado que todos los países de América Latina, sin excepción, están impulsando no están dando sus frutos? ¿Está la región, entonces, abocada al subdesarrollo permanente? Este documento pretende contestar a éstas y a otras preguntas relacionadas con las causas de fondo que están frenando el impacto positivo de los proyectos de cambio en la región y, en particular, con la insuficiente capacidad del Estado en América Latina para enfrentar dichas reformas. Para ello, la exposición se dividirá en tres apartados. El primero expondrá, a grandes rasgos, las iniciativas que ya se han llevado a cabo así como analizará, brevemente, sus resultados y consecuencias más trascendentales. A partir de esta descripción, una segunda sección identificará los aspectos más importantes que han determinado el alcance de las reformas emprendidas. Finalmente, se desarrollará el caso particular de la transformación de la administración pública latinoamericana por constituir una parte fundamental de los procesos de reforma del Estado en la región.

2. Fundamentos y alcance de los intentos de reforma del Estado

Las dificultades financieras que sufrieron los países más desarrollados así como los conflictos políticos que protagonizaron varios gobiernos autoritarios en países en desarrollo durante la década de los ochenta pusieron de manifiesto la noción de que el Estado estaba en crisis y de que, por lo tanto, había que reformarlo. Esta corriente reformista también llegó a América Latina que, aquejada de una evidente bancarrota fiscal e inmersa en diversos procesos de transición a la democracia así como orientada por las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales, vio en las experiencias exitosas del thatcherismo y del reaganorismo el camino para emprender ajustes de carácter estructural que le permitieran renegociar el endeudamiento externo y encontrar nuevas fuentes de financiación (Vilas, 2000).

Las primeras iniciativas en este sentido tuvieron lugar en el marco de las llamadas reformas de primera generación adoptadas en varios países a lo largo de la década de los ochenta como consecuencia del llamado Consenso de Washington y orientadas, fundamentalmente, a la reducción del tamaño del Estado y a la disminución de su peso en la economía¹. Estas acciones, que estuvieron dirigidas y estrictamente controladas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tuvieron lugar en diferentes ámbitos entre los que cabe destacar (Nickson, 2002):

- 1) Las estrategias de recorte, particularmente intensas en Bolivia y en Perú, que enfatizaron la erradicación de nóminas fantasma y las reducciones de personal.
- 2) La política de privatización de empresas públicas que, especialmente a partir de 1985 y tras la proclamación del norteamericano Plan Baker, fue ampliamente aplicada en países como Argentina con el objetivo de generar beneficios fiscales.
- 3) Los procesos de descentralización que implicaron incipientes transferencias a los gobiernos locales de responsabilidades en la provisión de servicios así como de mayor poder fiscal.

¹ El temario de las reformas de primera generación comprendía diez instrumentos de política económica, a saber, disciplina fiscal, reforma fiscal e impositiva, reorientación del gasto público hacia la educación y la salud, liberalización financiera, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, privatización, desregulación, apertura a las inversiones directas extranjeras y defensa de la propiedad privada (Williamson -1990- citado por Santiso -2001-).

Estas transformaciones configuraron un modelo de sociedad en el que el mercado no sólo era el motor del crecimiento económico sino que, también, debía suministrar una serie de bienes públicos esenciales para el futuro de la sociedad y de las personas puesto que se partía de la convicción de que podía actuar con mayor eficiencia que el Estado (Paramio, 2002).

Sin embargo, y a pesar de que esta primera generación de reformas logró, en muchos países, reducir el déficit fiscal, en realidad, fracasó a la hora de crear condiciones que alentaran el crecimiento económico así como que redujeran la pobreza y la desigualdad. Por otro lado, la excesiva preocupación por conseguir un “Estado mínimo” dejó de lado la necesidad de definir claramente su papel y funciones. Como consecuencia, durante los años 90², varios países latinoamericanos ampliaron la agenda de reformas (que pasaron a denominarse de segunda generación) poniendo el acento en el rol que debía cumplir el Estado (particularmente en aquellas áreas en las que la actuación espontánea de los mercados era insuficiente) así como en el fortalecimiento de las instituciones públicas y, por tanto, en cuestiones de administración pública, legislación laboral o desempeño del aparato judicial. Se enfatizó, en definitiva, lo que se conoce como las cuatro “e” (Nickson, 2002): Efectividad de la intervención del sector público en términos de cobertura y calidad de servicios, eficiencia económica en la provisión de servicios, mejora de la equidad en dicha provisión de servicios (particularmente, educación y salud) y creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado.

A pesar de los nuevos esfuerzos, los primeros resultados no se han hecho esperar y su alta variabilidad parece indicar que las reformas de segunda generación no acaban de consolidarse. Si bien es cierto que todavía habría que esperar unos cuantos años a que surtan completo efecto, el Estado en América Latina no se ha recuperado de su fragilidad y, consecuentemente, sigue siendo manifiestamente incapaz de garantizar el desarrollo sostenible de la región.

Efectivamente, en primer lugar, el sistema legal sigue siendo, sin lugar a dudas, débil. Como afirma O'Donnell (2003 y 2004), se trata de un sistema legal truncado. Así, en la mayoría de países, el Estado es incapaz de proteger los derechos y obligaciones en todo el territorio. La legalidad del Estado no alcanza a todas las regiones e, incluso, cuando sí está presente, es aplicada discriminatoriamente contra determinados grupos como los de indígenas y los de mujeres.

La negación de derechos políticos, sociales y económicos tiene como resultado una expansión significativa de la pobreza así como la reproducción activa de la desigualdad, uno de los males endémicos de la región. Pero, además, posibilita que, en aquellas áreas a las cuales no llega la legalidad estatal (las llamadas “zonas marrones”), aparezcan otros sistemas legales de carácter informal, patrimonial y/o mafioso basados en la prebenda, el caciquismo y el personalismo y, en numerosas ocasiones, en la economía ilegal e, incluso, criminal. En definitiva, la ausencia del

² De hecho, esta nueva corriente reformista coincidía en el tiempo con los procesos de modernización que países más avanzados estaban llevando a cabo. Así, la necesidad de reinventar el Estado, como proclamaba Gore en Estados Unidos, de construir un Estado estratégico, como se propuso el gobierno francés por esa época, o de rearticular las relaciones entre Estado, mercado y sociedad en lo que Giddens y Blair denominarían tercera vía son sólo algunos de los conceptos que empezaron a popularizarse en muchos países del mundo y, por tanto, también, en la región latinoamericana.

Estado fuerza a las comunidades a crear instituciones informales que concentran los recursos de poder en unos pocos y que están orientadas al logro de objetivos privados y no al bien colectivo.

En otro plano, el sistema legal es, así mismo, inefectivo porque proporciona impunidad a políticos y funcionarios, así como a otros colectivos que podrían ser considerados como “privilegiados”, al dejarlos al margen de la ley y permitirles actuar con completa arbitrariedad (ver Tabla 1). En este sentido, el principio *legibus solutus*, según el cual los actos del príncipe o soberano no están sujetos a las prescripciones por él mismo dictadas, orienta el proceder del Estado en la región en innumerables ocasiones y fomenta la práctica de la corrupción.

Tabla 1. Impunidad formal en la Argentina

Las normas de impunidad fueron promulgadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) (...).

La Ley de Punto Final fue aprobada a finales de 1986 y decretaba "el final de la acción penal contra toda persona que hubiere cometido delitos relacionados con la instauración de formas violentas de acción política hasta el 10 de diciembre de 1983". Seis meses después, en junio de 1987, se firmaba la Ley de Obediencia Debida, que absolvía a los militares de baja y media graduación sobre la base de presunción de que "actuaron bajo el principio de subordinación a sus superiores".

Fuente: Gámez (2003).

Pero, además, en estos casos, los ciudadanos también están indefensos porque, en términos generales, el sistema judicial latinoamericano tampoco es capaz de procesar, en forma eficiente e independiente, las demandas que realiza la población como resultado de la ocurrencia de diversos delitos y abusos en diferentes estratos de la sociedad, la economía y la política.

En definitiva, en América Latina, con alguna rara excepción (como Chile), existe menos seguridad jurídica que en los países más avanzados del mundo, no hay tanta garantía de que la ley se aplique objetivamente, de que los individuos conozcan en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que la ejecución o cumplimiento de las mismas esté sujeta a la voluntad de administradores o gobernantes que puedan causarles perjuicios.

En segundo lugar, el bajo rendimiento del Estado también se observa con respecto a su organización burocrática. Así, si Weber (1964) apostaba por el *“desarrollo del funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad”*, en América Latina, el Estado se ha transformado *“en una serie de agencias descoordinadas, cuyo personal, en los niveles más bajos, está pobremente remunerado y motivado, privado de cualquier sentido o posibilidad de realizar una carrera profesional en la administración pública y, en sus niveles más altos, con funcionarios burocráticos y políticos frecuentemente ocupados en prácticas colusivas con intereses privados”* (O'Donnell, 2004). Y es que, en realidad, en América Latina, sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos mientras que los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos o patrimoniales. Las burocracias latinoamericanas, en fin, son, así pues, sólo parciales en el sentido de que han combinado una sobreburocratización

estructural con una infraburocratización del comportamiento, es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo.

Tabla 2. Ausencia de burocracia real en Bolivia

La baja calidad del entorno institucional de la administración pública boliviana y su consecuente débil desempeño institucional son el resultado de una casi absoluta ausencia de una burocracia capaz de desempeñar tareas públicas con imparcialidad, con predicción y con responsabilidad. La baja capacidad administrativa, consecuencia de una alta tasa de rotación del personal, de la frecuente y extendida interferencia política en la gestión pública, de la debilidad de los procedimientos administrativos formales y de control y de una corrupción sistemática, es sólo una de las características problemáticas de la burocracia boliviana. Y es que en Bolivia, como en muchos otros países en desarrollo, la burocracia real escasea. Es la ausencia de estructuras burocráticas lo que conduce a la pesadilla utilitarista del Estado como una colección de titulares que utilizan sus oficinas con el objetivo de maximizar su bienestar individual. Los Estados inefectivos se caracterizan, precisamente, por la falta de normas burocráticas y de relaciones previsibles y delimitadas por las reglas al interior del aparato estatal.

Fuente: Banco Mundial (2000).

Con respecto a la capacidad de, exclusivamente, establecer su demarcación, facultad que, como se puede deducir, es una condición crucial de la propia existencia del Estado, con pocas excepciones, en América Latina, aquél no penetra ni controla el conjunto de su territorio (ver Tabla 3), lo que lo hace ineficaz, no sólo en cuanto a la protección de derechos y deberes, como se apuntaba con anterioridad, sino, así mismo, en relación a la provisión de servicios públicos, tales como la educación o la salud.

Tabla 3. La pérdida del control del territorio en el caso de Colombia

El caso de Colombia es el mejor ejemplo para evidenciar cómo un problema de actividad económica ilegal (narcotráfico) puede socavar la soberanía interna de un Estado. El volumen de negocio ilícito que mueve el narcotráfico sirve para movilizar fuerzas armadas “para-estatales” que ejercen un control directo y alternativo al del Estado sobre determinados territorios. Esta “libertad de ocupación” del territorio que surge de la capacidad económica de las redes criminales transnacionales se convierte en problema de seguridad no sólo para el Estado afectado sino para sus vecinos fronterizos (Brasil y Venezuela) que ven como suya la responsabilidad de participar en la solución del problema. Al mismo tiempo, el Estado cada vez más ausente que sufre directamente las consecuencias (Colombia) se ve obligado a pedir ayuda al actor con capacidad de intervención mas allá de sus fronteras (EE.UU.) que aprovecha la llamada del Estado debilitado para expandir militarmente su influencia.

Fuente: Observatorio de Crisis del Forum Internacional de las Culturas (2004).

Finalmente, la incapacidad para mantener el monopolio de la violencia, y por tanto garantizar la seguridad física de las personas, es otra de las deficiencias que arrastra el actual Estado latinoamericano, la cuarta y última a la que cabe referirse.

Ciertamente, el Estado en América Latina es incapaz de contener la violencia en la región. Los índices de criminalidad se han disparado en todos los países en las últimas dos décadas y no existen estudios o datos que indiquen que, en el futuro, la tendencia se invierta.

En realidad, el crimen en la región ha aumentado a la vez que lo han hecho la pobreza y la inequidad, al mismo tiempo que se han ido deteriorando las variables sociales básicas, que se han profundizado las desigualdades y que se ha puesto de

manifiesto la ineficacia del Estado para hacer frente a la precariedad laboral (es decir, a la creciente desocupación pero, también, a la cada vez mayor informalidad de los mercados de trabajo) y a los graves problemas de cobertura y acceso de amplios sectores de la población a la salud y a la educación. Y es que la polarización social y la conciencia de exclusión han dado lugar a un clima de alta conflictividad potencial, de agudas tensiones sociales³.

Tabla 4. El alto índice de criminalidad en México

Una visión de conjunto

Desde el año 2002, la Presidencia de la República dispone de un amplio diagnóstico criminal que reporta la ineficacia de las instituciones dedicadas a combatir el delito, analiza la forma como la corrupción trastoca los intentos de abatir el crimen y evidencia la falta de un proyecto integral para enfrentar y resolver el problema.

Establece que el elevado índice de pobreza y marginación incide directamente en el incremento de la criminalidad, por lo que el control de la delincuencia es cada vez más difícil en un país que no ofrece perspectivas ni posibilidades de desarrollo.

Además, las instituciones responsables de la seguridad carecen de una política coherente, por lo que “la violencia crece de manera directamente proporcional a la incapacidad de las instituciones de seguridad y justicia para darle respuesta de manera integral”.

Con base en la información obtenida, el estudio concluye que, como consecuencia de la ineficacia de las instituciones responsables de la seguridad y la elevada corrupción policiaca, en las prisiones no habitan los delincuentes más peligrosos, sino los más pobres, cuya captura implicó menor esfuerzo.

Algunos detalles concretos

En el apartado Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, se expone que la delincuencia golpea con fuerza a los ciudadanos desde hace al menos 10 años y que, para abatirla, el gobierno ha puesto en operación estrategias “muy pobres”, sin tomar en cuenta las experiencias de las víctimas.

Por lo que se refiere a la capacidad de las procuradurías, el estudio apunta: “El hecho de que más del 60% de los internos fueron capturados en flagrancia, que el 50% de la población en reclusión esté purgando penas por robos de poca cuantía (hasta 6 mil pesos), que la mayoría de los internos sancionados por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas con un valor promedio de mil 168 pesos, nos indica que las autoridades de la procuraduría no están dándole prioridad a la persecución de los delincuentes peligrosos.

“Dicho de otra forma, el sistema de incentivos que rige al interior de las agencias del Ministerio Público premia el número total de consignaciones, pero no así la gravedad, en términos sociales, del caso consignado. Sin una estrategia focalizada en delitos violentos y en delincuentes profesionales, difícilmente la procuraduría logrará tener un impacto en los índices delictivos.”

En 2001, 4.2 millones de mexicanos fueron víctimas de la delincuencia, y los daños y las pérdidas materiales ascendieron a 49 mil millones de pesos, equivalentes al 0.85% del Producto Interno Bruto. El 92% de los delitos fue el robo, y en el 44% de los casos concurrieron la violencia y las armas de fuego.

³ De hecho, hay varios estudios que correlacionan criminalidad y deterioro social. Kliksberg (2002) anota que son tres las áreas en las que se ha demostrado la existencia de relación estadística; a saber, desocupación juvenil, desarticulación familiar y nivel educativo.

El 66% de las víctimas no denunciaron el ilícito porque les parece “que sería una pérdida de tiempo y que los trámites son largos y difíciles”. Además, ante el aumento de la criminalidad, el 23% de la población abandonó el hábito de salir de noche.

Por cada cien mil habitantes, se cometieron en promedio 4 mil 412 delitos a nivel nacional en ese mismo año. Pero sólo en el Distrito Federal la cifra fue 17 mil 718 delitos por cada cien mil habitantes, seguido de Morelos, con 5 mil 573; de Baja California, con 5 mil 531; de Chihuahua, con 4 mil 979 y del Estado de México, con 4 mil 778 delitos.

Del total de las víctimas de la delincuencia, sólo el 34% reportó el delito ante algún tipo de autoridad, y en las pocas actas levantadas ante el Ministerio Público se encontró que en el 45% de los casos “no pasó nada”, que en el 23% no procedieron las denuncias, que el 17% de éstas se encontraban en trámite y que sólo en un 11% de los casos fue consignado el delincuente.

De acuerdo con la encuesta, el 47% de los mexicanos se sienten inseguros, y en cuanto a la modificación de hábitos por esa causa, el 44% de la gente no porta en la calle dinero en efectivo, el 37% no usa joyas y el 27% no visita amigos y parientes que viven lejos.

Por otro lado, el gobierno del presidente Vicente Fox tampoco ignora el grado de corrupción y las fallas que imperan en el aparato de justicia y en las rutas que siguen los juicios desde la integración de una averiguación previa hasta la sentencia que dicta el Poder Judicial.

El diagnóstico señala que desde la aprehensión del delincuente hasta su encarcelamiento, “existe una alarmante falta de apego a los estándares mínimos para desahogar un proceso legal”, pues sistemáticamente se violan los principios básicos que sustentan la actuación de los Ministerios Públicos.

El resultado: Fallas de procedimiento en las audiencias que derivan, en muchos casos, en liberaciones rápidas o en sentencias torcidas que afectan la credibilidad del sistema de justicia penal.

De acuerdo con el documento, “el acceso diferencial a recursos como la defensa o la posibilidad que algunos tienen de sustraerse a la justicia mediante el soborno, ocasiona que exista un gran número de pobres en las prisiones, mientras que una elevada proporción de delincuentes profesionales quedan fuera de ella”.

Fuente: Diario Digital (2004).

En definitiva, si la situación es la descrita a grandes rasgos, parece que las reformas emprendidas no están obteniendo los resultados esperados. El Estado latinoamericano sigue en crisis ya que es incapaz de ser eficaz, efectivo y creíble al estar caracterizado por un sistema legal débil, una pseudo-burocracia, la pérdida del monopolio de la violencia y la incapacidad de dar cobertura a todo el territorio.

3. Las causas de fondo o lo que los reformadores olvidaron tener en cuenta

¿Por qué, tras casi dos décadas de reformas, el Estado en la región no es capaz de hacer frente a los retos a los que se enfrenta? En el presente apartado se apuntarán algunos de los elementos que se han revelado fundamentales con el fin de comprender esta situación.

3.1. ¿Qué modelo de Estado?

El primero de ellos hace referencia a la falta de un paradigma propio que guíe la implantación de las reformas institucionales en la región. Efectivamente, O'Donnell (2003 y 2004) afirma que el principal tema de una reforma del Estado debería ser para qué tipo de sociedad y de nación se propone que ese Estado sea. Esta pregunta ayudaría a determinar qué agencias estatales son o no innecesarias, cuáles deberían ser reformadas y, así mismo, cuáles creadas. Pues bien, en América Latina, no ha existido un debate político y social previo sobre el modelo de Estado que se deseaba implantar, lo que ha desembocado en una agenda política compleja e imprecisa que ha dado lugar a resultados inesperados.

En buena parte, este debate, particularmente en la primera oleada reformista, ha sido impedido por los organismos internacionales que han condicionado su apoyo a la adopción por parte de los países de lo que ellos han considerado las mejores medidas de ajuste, medidas que se han basado en las estrategias reformistas de países avanzados. Este isomorfismo coercitivo, utilizando palabras de Ramió (2001), ha ido acompañado de un isomorfismo mimético. Así, muchas de las elites políticas y administrativas, al estar formadas en Estados Unidos y Gran Bretaña, han considerado como referentes y ejemplos a seguir los procesos de reforma llevados a cabo en estos países.

La imposición y la imitación de estrategias indiferentes al sistema político, económico y social latinoamericano ha desembocado, en fin, en su fracaso y es que la reforma del Estado en América Latina debería haber sido necesariamente diferente a aquellas desarrolladas en los países que conforman el G-7 puesto que las circunstancias que las justificaron eran sustancialmente distintas (no es posible considerar como equivalentes la crisis del Estado del bienestar y la crisis populista, afirma Bresser-Pereira -2001-⁴ al respecto).

3.2. El imperio de lo económico

El segundo aspecto que debe ser destacado tiene que ver con el carácter de las reformas. En su mayoría, y a pesar de la ampliación de la agenda en la década de los 90, éstas han sido de naturaleza económica y han estado guiadas por principios neoliberales que han descuidado cuestiones políticas y que, por ello, en realidad, han acentuado la brecha entre los diferentes estratos sociales. Así, hacer frente a la debilidad del Estado, a su incapacidad para ser eficaz, efectivo y creíble, no ha sido una prioridad. Los ajustes realizados han perseguido el desarrollo en términos de crecimiento económico, han impulsado la privatización y el fortalecimiento del sector privado pero han dado poca importancia a la mejora del sector público, al mantenimiento del equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado. Por eso, como refiere Santiso (2001), todavía hoy, entre los retos más importantes a los que debe enfrentarse América Latina *“se encuentra la resolución de las tensiones entre reformas políticas y reformas económicas, no sólo en términos de diseño y sinergias, pero de manera más fundamental en términos de compatibilidad”*. Existe, en definitiva, una *“imperiosa necesidad de conseguir una mayor convergencia y mejor sincronía entre reformas económicas y reformas políticas para sustentar un*

⁴ Citando a Francisco Gaetani.

desarrollo humano con equidad. Esto requiere la reinención de la política y la reactivación de la ciudadanía”.

Pero es que, además, estas políticas económicas que efectivamente se han adoptado, y sobre todo aquellas originadas a partir del Consenso de Washington, no han sido específicamente diseñadas para combatir el problema de la pobreza (caracterizado no únicamente por la insuficiencia de ingresos sino, así mismo, por la inseguridad y la falta de voz) ya que se ha presupuesto erróneamente que los beneficios de un crecimiento general llegarían también, tarde o temprano, a las clases más pobres (Stiglitz, 2003).

3.3. La desigualdad históricamente heredada

Como afirman Ferranti *et al.* (2004), la historia ha jugado un importante papel a la hora de determinar el éxito o fracaso de las reformas pues ha dotado a América Latina de estructuras económicas, sociales y políticas desiguales, lo que ha limitado los resultados de los intentos de cambio iniciados.

De este modo, a pesar de que existen diferencias entre los países de la región, en términos generales, el bajo crecimiento económico, el importante déficit fiscal y las profundas divisiones sociales, por un lado, y la precariedad de los Estados, por el otro, son herencia de las consecuencias de la conquista europea y reflejo de los antiguos patrones de división étnica y racial, cuya extrema desigualdad ha perdurado como resultado de la evolución de las instituciones económicas y políticas, que ha tendido a reproducir y reforzar las elevadas disparidades en la distribución de la renta, el capital humano y la influencia política. La Tabla 5 ofrece una explicación más detallada de este proceso.

Tabla 5. Raíces históricas de la desigualdad en América Latina

La base de la desigualdad inicial es relativamente fácil de comprender. Había muy pocos europeos que convivían con una gran población indígena y esclava pero los primeros estaban más aventajados dados sus altos niveles de capital humano (es decir, de conocimiento tecnológico y de consolidación de las instituciones económicas y legales establecidas en las colonias), riqueza y estatus legal.

Los españoles establecieron instituciones que hicieron perdurar la desigualdad. Entre otras, se hicieron populares la encomienda (que daba a los conquistadores el derecho sobre el labor amerindio), la mita (un sistema de trabajo forzado en las minas) y el repartimiento (que obligaba a los indios a una compra forzada de mercancías, normalmente, a precios inflacionistas).

Las pequeñas *elites* que disfrutaban de las mayores rentas poseían, además, el poder político para proteger sus intereses... tal y como hicieron. Estas circunstancias se perpetuaron en el tiempo de modo que las condiciones de partida apenas cambiaron cuando se consiguió la independencia de las colonias. Las *elites* mantuvieron el control efectivo en las nuevas repúblicas y los fundamentos de la desigualdad económica permanecieron. Muchas de las instituciones originales pervivieron pues la lógica en que se fundamentaban siguió siendo la misma (es decir, la explotación de los recursos y fuerza de trabajo indígena). Tampoco las estructuras de poder político se alteraron sustancialmente. Las minorías gobernantes siguieron ejerciendo una desproporcionada influencia, utilizada a través de canales informales, en la formación e implantación de las políticas que beneficiaban a sus diseñadores y profundizaban la brecha ya existente. Eso ocurrió en el caso de la educación y los derechos de propiedad sobre la tierra.

El siglo XX no alteró la situación de desigualdad en América Latina. A pesar de los cambios políticos, económicos y sociales que tuvieron lugar durante varias décadas, en la actualidad, la región sigue acusando graves diferencias en sus estructuras. Se han apuntado algunos aspectos conducentes a esta realidad. Así, se ha hecho referencia a la baja calidad de la educación en la región, la imperfección de los mercados financieros o la estrategia de desarrollo adoptada (basada en la sustitución de las importaciones y el aislamiento con respecto a los mercados mundiales).

Fuente: Ferranti *et al.* (2004).

¿Cómo condicionan el dispar contexto socioeconómico y la reproducción de las estructuras de desigualdad en el interior del Estado el éxito de las reformas?

Por un lado, la pobreza y la fragmentación social (particularmente intensa en aquellos países con una gran diversidad étnica) están imponiendo unos costes que impiden la emergencia del amplio consenso social que se necesita para la efectividad de los ajustes. Así, las variables de carácter socioeconómico influyen de manera determinante en la capacidad de un país a la hora de tomar decisiones políticas. De este modo lo explica Prats Cabrera (2003): *“Uno de los factores más relevantes en la formación de coaliciones políticas estables y de la cooperación social es el grado de polarización social y económica existente en una sociedad determinada (...). Otra lacra evidente para el desarrollo que influye directamente en el mismo son los niveles iniciales de pobreza de los que parte el país. Los niveles elevados de pobreza presionan a favor de una mayor redistribución y establecen incentivos a la corrupción mucho más elevados, lo que hace más difícil la inversión productiva y la innovación. Finalmente, un tercer factor de especial importancia es el crecimiento del país, que indica la disponibilidad de recursos y la capacidad para forjar consensos en torno a propuestas políticas, puesto que cuando las cosas van bien todo resulta más fácil de comprender y el sacrificio es menor al que se produce en condiciones de crisis”*.

Por el otro, el patrimonio histórico ha minado las capacidades del Estado para poner en práctica acciones efectivas que acabaran con sus disfunciones. En este sentido, ha sido, sobre todo, la tradición clientelista que ha caracterizado durante décadas a las instituciones públicas la que ha frenado el desarrollo de un modelo de reforma que funcionara adecuadamente⁵. Así, la existencia de un sector privado débil, incapaz de generar empleo para los trabajadores de la clase media, las constatadas deficiencias de las normas y los procedimientos formales, la manera en que los políticos intentan ganar apoyo electoral a través de la distribución de empleos públicos o de otro tipos de rentas o la fragmentación del sistema de partidos, generadora de gobiernos de coalición, son sólo algunas de las causas que han conducido a la presencia estructural de la informalidad y del padrinazgo en muchos Estados y administraciones públicas de América Latina, como es el caso de Bolivia. En palabras de Ferranti *et al.* (2004), *“al final del siglo XX, la mayoría de Estados latinoamericanos todavía seguía un modelo de patronazgo y clientelismo integrado en una estructura más amplia de relaciones sociales desiguales, aunque con islas de*

⁵ Las relaciones clientelistas se caracterizan por un desigual, pero recíproco, intercambio de favores, beneficios o rentas con el objetivo de lograr apoyo o aquiescencia. Así, en un sistema clientelista, los ciudadanos no basan su respaldo a los candidatos y los partidos en función de sus preferencias políticas sino dependiendo de determinados incentivos materialistas. De este modo, en vez de formular políticas dirigidas a la población en general, los políticos clientelistas, que normalmente reciben el apoyo de distritos electorales estrechos y geográficamente definidos, se concentran en la provisión de bienes materiales tangibles demandados por su específico grupo de seguidores (Ferranti *et al.*, 2004).

alta competencia técnica. Este modelo está asociado con niveles dispares de influencia y con un desproporcionado peso sobre el Estado por parte de los individuos o las empresas de mayor renta mientras que los grupos más pobres interactúan normalmente con el Estado a través de relaciones verticales de patronazgo o, simplemente, son excluidos".

Como consecuencia, la fragilidad de estos Estados se ha mantenido, inhabilitándoles para ofrecer bienes públicos clave (particularmente, en lo que se refiere a estabilidad macroeconómica, garantía de los derechos de propiedad y ciudadanía) y una amplia base de bienes y servicios, tales como educación, agua, electricidad, protección social o salud lo que, a su vez, ha profundizado la brecha económica, social y política que sigue caracterizando a América Latina⁶.

4. Crónica de una muerte anunciada: La introducción del *New Public Management* en América Latina

Lógicamente, la influencia de cada uno de los factores considerados en el apartado anterior ha sido mayor o menor en función del ámbito de reforma considerado. Puesto que la llamada modernización de la administración pública o reforma administrativa ha tenido lugar en prácticamente todos los países de la región, y dado que la profesionalización de las organizaciones públicas es una de las características del Estado moderno, es pertinente terminar este documento analizándola y observando los aspectos mencionados en su caso concreto. Es lo que se llevará a cabo en este apartado.

Son muchos los documentos sobre América Latina que, en su título, hacen referencia a la "reforma del Estado" cuando, en realidad, su contenido versa sobre un aspecto determinado de dicha reforma: La transformación de la administración pública que, en los últimos años, se ha concretado en la introducción de la denominada nueva gestión pública (ver Tabla 6), una corriente renovadora de origen anglosajón que ha alcanzado a buena parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, y tal y se expondrá en esta sección, en estos lugares, los fundamentos que sustentan las nuevas tendencias se han encontrado con numerosos obstáculos que han conducido a muchas de las iniciativas al fracaso y que han cuestionado la aplicabilidad universal de los principios de este movimiento.

⁶ Efectivamente, ahí donde no ha llegado el Estado, los colectivos con más medios, las elites, han podido adquirir dichos bienes y servicios del mercado privado o, incluso, dada su capacidad de influencia, han presionado a los poderes públicos para conseguir la realización de sus intereses. Un ejemplo muy evidente lo constituye la provisión de seguridad. No es extraño ver urbanizaciones exclusivas en muchas ciudades latinoamericanas rodeadas de altas vallas electrificadas y con sus servicios de seguridad privados mientras que los más pobres sufren las consecuencias de la incapacidad que tanto el Estado como ellos mismos tienen para obtener protección.

Tabla 6. Los principios de la Nueva Gestión Pública

Si la administración pública tradicional se basaba en dos doctrinas básicas para el diseño organizativo (primero, el sector público debía ser distinto del sector privado en términos de continuidad, ética, métodos operativos, diseño organizativo, tipo de personal reclutado y estructura retributiva y de promoción; segundo, los políticos y los altos cargos debían ceñirse a unos procedimientos estrictos para limitar el daño que pudieran hacer), el nuevo modelo de dirección y gestión pública hace suya la responsabilidad del sistema institucional en el proceso de diseñar y producir los bienes públicos deseados. De esta manera, las nuevas funciones que la gestión de la administración pública asume pueden resumirse en las siguientes: 1) La gestión estratégica, 2) la gestión de los componentes externos y 3) la gestión de los componentes internos.

Este giro que se produce se basa en dos proposiciones, cada una de las cuales recoge tres dimensiones diferentes; a saber:

- 1) La disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el sector público, con el fin de reducir la ineficiencia de este último. Ello implica a) un mayor énfasis en la desagregación de las organizaciones públicas en unidades separadas y autónomas (muy común en el caso del establecimiento de agencias de regulación), b) una provisión competitiva basada en contratos, con mercados internos y contratos a plazo y c) la inclusión de prácticas del sector privado, ya "probadas", en el sector público.
- 2) Los métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados. De este modo, se opta por a) la adopción de la gestión directa (*hands-on management*), b) la definición de estándares y medidas de la manera más formal y mensurable que sea posible y c) el control de los resultados (*outputs*).

Finalmente, todo ello da lugar al establecimiento de nuevos marcos de actuación y responsabilidad que comportan nuevas implicaciones para la administración pública, entre las que se encuentran 1) un cambio de la cultura organizativa, 2) el reconocimiento de la legitimidad de la función gerencial, 3) un nuevo concepto de control (que comprende tanto una dimensión estratégica como una dimensión de gestión) y 4) la utilización de nuevos instrumentos de gestión (como, por ejemplo, la dirección por objetivos o el modelo de calidad total).

Fuente: Gasco (2003).

La modernización de la administración pública latinoamericana puede encuadrarse en el marco de las reformas de segunda generación, aquellas que, como ya he comentado con anterioridad, tuvieron lugar en la década de los 90. A pesar de que, en cierto modo, garantizaron la continuidad de sus predecesoras (así, entre otras cuestiones, siguieron enfatizando la reducción de estructuras y efectivos de los aparatos públicos), su objetivo último era más amplio al incluir en la agenda de ajustes la mejora del funcionamiento de las instituciones.

Como en el caso de otro tipo de transformaciones, el diseño de programas de ajuste administrativo también vino condicionado por las prácticas modernizadoras de referentes internacionales (y, particularmente, de Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda) así como por la actuación de agentes transnacionales que actuaron como vehículos de difusión institucional (Salvador, 2003). Las iniciativas que tuvieron lugar no incluyeron, como consecuencia, una reflexión sobre las particularidades de la administración pública en América Latina. Por ello, en realidad, la introducción del *new public management* en la región se materializó en la adopción de determinadas pautas de carácter gerencial que pusieron de relieve la dimensión tecnocrática de la reforma.

Es por ello que, entre las medidas que se tomaron, destacan la difusión de un modelo de agencias autónomas, referente clásico de la llamada nueva gestión pública⁷, los procesos de descentralización⁸ o la reforma de la función pública (o servicio civil)⁹. Estas iniciativas estuvieron presentes en los programas de modernización de la administración pública de países como Suecia, Francia, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Reino Unido.

En relación al primero, durante los años noventa, y a medida que se fueron definiendo nuevos marcos institucionales en los países de América Latina, hicieron su aparición varios órganos públicos autónomos, que recibieron normalmente el nombre de entes reguladores y a los que se encargó numerosas funciones tales como la vigilancia y control de los mercados incipientes, la dirección del proceso de liberalización o, incluso, la gestión de la privatización de sectores. En el caso de las telecomunicaciones, el *boom* fue impresionante. En este sentido, Jordana y Sancho (1999) afirman que mientras que, en 1990, sólo un país tenía establecido un ente regulador en dicho sector, únicamente ocho años más tarde, ya había 18 países con agencias similares.

Sin embargo, las agencias independientes latinoamericanas lo tenían más difícil que las inglesas o las estadounidenses puesto que no contaban con su tradición y prestigio ni con la fragmentación de las estructuras de los poderes públicos. De este modo, tuvieron que situarse en un espacio institucional desvinculado del ejecutivo para poder alcanzar una reputación propia entre los actores del mundo empresarial pero teniendo en cuenta un contexto culturalmente muy adverso.

Así, a pesar de los esfuerzos realizados para aumentar la eficiencia y la creación real de agencias con un gran nivel de calidad técnica, el clientelismo estatal, característico en la región, no ha permitido que estos organismos sean totalmente ajenos a las prácticas de captura puesto que *“los políticos necesitan preservar partes del sector público para repartir puestos y generar recursos que les permitan mantener la lealtad de sus electores o de sus patrocinadores privados”* (Hommes, 1999) (ver Tabla 7). Ello supone que, en la actualidad, en el mejor de los casos, la administración pública en América Latina suele ser dual: *“Pueden existir servicios*

⁷ Varios países anglosajones aplicaron esta medida. Ese fue el caso de Reino Unido que, tras la privatización de varios bienes y empresas públicas a principios de los 80, impulsó, en los primeros años 90, la creación de agencias ejecutivas y autogestionadas que prestaban servicios concretos fuera de la disciplina directa de los ministerios bajo los cuales se situaba la prestación.

⁸ No se abordará este conjunto de medidas en este documento pues ya se realiza un análisis sobre el mismo en profundidad en otro de los capítulos del informe al cual esta contribución sirve de *input*.

⁹ Ya los países pioneros en las reformas administrativas habían enfatizado esta cuestión. Así lo hizo Estados Unidos cuyas transformaciones en la gestión pública comenzaron con la promulgación, en 1978, de la *Civil Service Reform Act* por el presidente Carter. Esta ley dio lugar a la creación del *Senior Executive Service*, estructura interdepartamental de funcionarios directivos que pretendía, por una parte, reforzar la profesionalidad en los puestos de dirección y, por otra, favorecer la movilidad del talento directivo para romper la compartimentalización excesiva de los recursos. También en Francia se consideró que la modernización de la función pública era clave para el éxito de las reformas. De este modo, se pusieron en marcha diferentes medidas entre las que cabe hacer referencia a la gestión previsional de personal y ocupaciones, la implicación del personal en la definición y realización de objetivos, la implantación de políticas de formación derivadas de las necesidades reales de los trabajadores, la oferta de carreras individuales atractivas y de promociones internas activas o el impulso de la movilidad de la alta función pública.

diplomáticos, unidades de planeación o bancos centrales con una gran capacidad técnica y altos rendimientos en su desempeño, junto con otras organizaciones – ministerios, programas o servicios públicos– con dificultades para cumplir los objetivos que se proponen, y superados continuamente por la realidad que pretenden corregir” (Jordana y Sancho, 1999). Como consecuencia, a pesar del relativo éxito de algunos organismos independientes, el Estado en su conjunto sigue siendo ineficaz.

Tabla 7. La politización de la administración pública paraguaya

El sector público paraguayo tiene cuatro características: Un tamaño relativamente pequeño, un nivel extremo de ineficiencia e ineficacia, un alto grado de politización y una corrupción endémica. El origen de estos atributos se encuentra en el papel desempeñado por el sector público en la mayor parte del siglo XX y, particularmente, en la época de Stroessner (1954-89).

En lo que respecta al grado de politización, bajo el mandato del Presidente Stroessner, la administración pública de Paraguay se convirtió en una importante fuente de apoyo para el partido en el poder, el Partido Colorado, que fomentaba la lealtad y fidelidad al mismo a través de relaciones patrón-cliente que, entre otras cuestiones, garantizaban oportunidades laborales en el sector público. Como resultado, la administración pública fue evolucionando hacia una administración poco preocupada por la provisión de servicios pero muy ligada a los botines políticos que proporcionaban sinecuras a los activistas del Partido Colorado a los que, peyorativamente, se les conocía con el nombre de “planilleros” o “zoqueteros”¹⁰. En la actualidad, el sector público, bloque vital en el régimen de Stroessner, está muy politizado y todavía es considerado un bastión de apoyo electoral para el Partido Colorado. Los sindicatos públicos tienen un importante trabajo que realizar, en este sentido, pues todavía no han sido capaces de deshacerse de estas prácticas negativas y de la imagen pública que adquirieron como partidarios incondicionales del antiguo régimen.

Fuente: Nickson y Lambert (2002).

Pero es que, además, en la exposición anterior, se ha hecho referencia a que esto es así “en el mejor de los casos”. Efectivamente, la realidad es que, la mayoría de entidades reguladoras de la región son objeto de varias limitaciones entre las que destacan (Saavedra y Soto, 2001):

- 1) La escasa capacidad técnica de las instituciones regulatorias y fiscalizadoras, lo que tiene, a su vez, tres fuentes principales: a) La nula independencia del poder político (en la mayoría de los países de América Latina, las autoridades de los servicios básicos regulados son funcionarios de exclusiva confianza del presidente de la República, quien los puede remover de su cargo a su voluntad sin que existan procedimientos claros que justifiquen las medidas; esta situación condiciona importantes aspectos de la función reguladora como es la fijación de tarifas, muchas veces sometida a presiones políticas¹¹), b) la falta de autonomía presupuestaria (todavía, en muchos lugares, la fuente de recursos de los entes reguladores es el presupuesto de la nación) y c) la existencia de escalas de remuneraciones inconsistentes con la retención y desarrollo de capacidades

¹⁰ Un “zoquetero” es aquel que se mantiene de los pedazos de pan (zoquetes) que recoge.

¹¹ Un interesante ejemplo sobre cómo, entre otras cuestiones, la dependencia del poder político provoca el fracaso de las agencias regulatorias puede encontrarse en NICKSON, A. y VARGAS, C. “The limitations of water regulation: The failure of the Cochabamba concession in Bolivia”. En *Bulletin of Latin American Research*, vol. 21, nº 1 (2002). Págs. 128-149. Artículo disponible en <http://www.idd.bham.ac.uk/research/publications/Staff/cochabamba-water.pdf> (consulta realizada el 31 de agosto de 2004).

técnicas del personal, lo que da lugar a frecuentes trasvases de empleados al sector privado.

- 2) La imperfección y ambigüedad del marco regulatorio, lo que implica que el esquema contractual o institucional que gobierna las relaciones entre regulador y empresa no prevé todas las posibles contingencias de la operación del sector o entrega lineamientos de política incongruentes y que, por tanto, pueden dar lugar a comportamientos oportunistas tanto por parte de la empresa regulada como de las instituciones del Estado. Y es que la regulación es un fenómeno complejo desde el punto de vista técnico y no existen consensos sobre cuál es el mejor esquema regulatorio.

Por todo ello, los indicadores de calidad regulatoria siguen arrojando, hoy en día, resultados bastante inferiores a lo que se podría esperar después de las reformas implantadas. El Gráfico 1 recoge la situación en América Latina.

Gráfico 1. Calidad regulatoria. 2002



Este indicador permite medir la incidencia de políticas que no favorecen los mercados tales como el control de precios, la efectividad de las políticas antimonopolio, los costos de reglas o leyes inciertas, el impacto negativo de barreras ocultas al comercio, la interferencia estatal en los negocios privados, la supervisión bancaria inadecuada y el peso excesivo generado por la regulación en áreas tales como el comercio internacional y el desarrollo de los negocios. El color verde indica una calidad regulatoria alta ($x > 75\%$), el color amarillo una calidad regulatoria media ($50\% < x < 75\%$), el color naranja una calidad regulatoria baja ($25\% < x < 50\%$) y el color rojo una calidad regulatoria mala ($x < 25\%$). A efectos comparativos, es importante tener en cuenta que la media de la OCDE es del 91,9% (calidad regulatoria alta) y la de América Latina 58,4% (calidad regulatoria media-baja).

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).

Por lo que respecta a la reforma del servicio civil, ésta está entre los ingredientes cruciales para que el Estado pueda, sostenidamente, mejorar su capacidad para desempeñar sus funciones. Sin embargo, si hay un ámbito en el que la adopción de medidas para la modernización de la administración pública latinoamericana ha sido particularmente problemática, ése ha sido, sin lugar a dudas, el relacionado con la profesionalización de la función pública.

Las iniciativas en este ámbito también respondieron a los arquetipos reformistas de la década de los 80. Así, durante una primera etapa, y coincidiendo con las reformas de primera generación, se enfatizó la reducción del servicio civil (que se tradujo en la disminución de empleados y en el recorte de salarios) más que la transformación efectiva del modelo mientras que, entrados ya los años 90, se impulsaron cambios en las reglas del juego de las relaciones entre el personal y la administración, incidiendo en la propia conformación de un patrón de función pública (Salvador, 2003). A pesar de este ligero cambio de orientación, las políticas de reducción del empleo público siguieron teniendo lugar¹², lo que refleja la limitada visión y comprensión que se tenía de lo que debía ser la reforma de la administración pública, fruto de la imitación de estrategias que se produjo, como ya se ha comentado, en este campo.

También quedaron frustrados los pocos proyectos que se iniciaron en países como Bolivia, Uruguay, Venezuela, Chile, Nicaragua o Argentina y que pretendían introducir una mayor racionalidad en los regímenes de recursos humanos, reestructurar las escalas salariales, intensificar la labor de capacitación y desarrollo de personal o instalar un sistema de mérito. Y es que, cuando dichas reformas se llevaron a cabo, no tuvieron en cuenta la vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de los nuevos criterios. Así, por ejemplo, la abundancia de prácticas patrimonialistas, resultado de la lógica del cuoteo político, no ha respetado la realización de concursos o la objetividad y transparencia de los mismos lo cual ha dado lugar, como era de esperar, a una cobertura guiada más por cuestiones políticas que de mérito (ver Tabla 8)¹³. Por otro lado, los intentos por convertir un sistema de base clientelar en uno basado en el mérito han sido percibidos como amenazas por los empujados actuales así como por los políticos que han visto reducidos los recursos que controlaban; como resultado, estos actores se han opuesto con fuerza a las transformaciones probadas. En definitiva, los cambios a los que han apuntado las políticas y las decisiones adoptadas no han conseguido resolver el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se han fundado y las condiciones culturales y políticas del medio en que han pretendido ser implantadas (Oszlack, 2001).

¹² “La proporción de reducción en las plantas de personal varía notoriamente de país en país, adoptando asimismo diferentes modalidades. Las más drásticas y de mayor alcance se han producido a partir del establecimiento de programas de retiro voluntario o jubilaciones anticipadas en todo el ámbito de la administración central, pero también en varios casos se han llevado a cabo a partir de eliminación de cargos, pases a disponibilidad o despido liso y llano, con o sin indemnización según la legislación vigente en cada caso” (Oszlack, 2001).

¹³ Nickson (2002) sostiene que sólo Chile se ha aproximado a un sistema genuino de carrera. Esta afirmación es percibida, por muchos, como cada vez más acertada. Y es que no deja de ser una realidad la apuesta del actual gobierno por la profesionalización de sus empleados lo que le ha llevado muy recientemente, entre otras cuestiones, a diseñar un mecanismo de selección de altos directivos públicos que impulse una renovación de la política de personal de los funcionarios públicos chilenos.

Tabla 8. Pautas clientelares en la administración pública boliviana

Las dificultades para mejorar la calidad de la administración pública se encuentran en gran medida en la extensión de la lógica del cuoteo político. Los cargos y favores políticos actúan de moneda de cambio para establecer las coaliciones de gobierno y garantizar la estabilidad política del país. Dada la ausencia de pactos programáticos y la presencia de fuertes intereses contrapuestos, los cargos políticos no son suficientes para compensar el apoyo político y muchas veces resulta necesario recurrir al ofrecimiento de cargos y favores en la administración pública para garantizar la formación de gobierno. Esto reduce los niveles de profesionalización de la administración pública y extiende las prácticas clientelares, que también tienen su razón de ser en la concentración del poder económico.

La importancia del clientelismo en la administración pública boliviana se refleja en sus dificultades para contener los sueldos y salarios en el sector público en general y en el gobierno en particular. Tanto el salario promedio como el gasto en salarios del gobierno como porcentaje del PIB son superiores a la media latinoamericana. Por ejemplo, para algunos cargos como los superintendentes, los salarios alcanzan los 29 mil bolivianos al mes (alrededor de 4,5 mil dólares) cantidad que se ve complementada con bonificaciones extras poco transparentes y supervisadas. Estas bonificaciones son sobre todo frecuentes en el pago a los ministros y otros altos cargos más vinculados al gobierno. La cuestión salarial fue uno de los desencadenantes de las convulsiones que agitaron el país durante el año 2003.

Las consecuencias de la excesiva politización de la administración pública revierten negativamente en las capacidades productivas del país. Las pautas clientelares hacen que aumenten los costes en términos de dinero, tiempo y esfuerzo de relacionarse con la administración. Estos mayores costes se derivan también de la falta de una mayor profesionalización, pero sobre todo de un exceso de regulación. Existe una relación importante entre los niveles de corrupción y el exceso de regulación. Un exceso de "papeleo" y burocracia provoca que el funcionario público gane poder y por tanto pueda aprovecharse de su situación para pedir a cambio sobornos o favores de otra índole. Regulación y corrupción son factores que se refuerzan mutuamente.

Fuente: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (2004).

Los casos analizados, la creación de entes autónomos y la reforma del servicio civil, ponen de manifiesto la pervivencia de la debilidad del Estado latinoamericano en lo que a la dimensión de eficacia se refiere. Sin embargo, y a pesar de la constatación de que el cambio es necesario así como de la presencia de claras influencias internacionales, las reformas se han planteado de forma descontextualizada de la realidad presente, lo que no ha facilitado su éxito y, en todo caso, ha permitido la subsistencia del entramado institucional ya existente.

5. Para terminar, algunas reflexiones

Con este documento se ha pretendido dejar constancia de la patente debilidad que caracteriza a los Estados en América Latina así como de la dificultad que éstos tienen para llevar a cabo procesos de reforma que pongan fin a esta preocupante fragilidad que impide a los países de la región consolidar su desarrollo y avanzar en su democratización.

Para acabar, en este último apartado, se hará referencia a tres aspectos clave que se desprenden de la exposición realizada y que devienen fundamentales para entender la situación descrita.

El primero tiene que ver con el rol del Estado como instrumento clave para el desarrollo económico, político y social de cualquier país lo que conduce a la

imperiosa necesidad de reforma de aquellos Estados que puedan encontrarse en crisis. En el caso que nos ocupa, es cierto que se han ensayado varios intentos de cambio para fortalecer, e incluso reinventar, el Estado. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas no han prosperado como se esperaba que lo hicieran debido a la falta de un marco conceptual idiosincrásico, su énfasis en las cuestiones de naturaleza económica y, sobre todo, la carga de la historia que se ha traducido en un contexto socioeconómico desigual y en pautas culturales caudillistas y patrimonialistas difíciles de erradicar. Como consecuencia, el Estado latinoamericano sigue siendo de “baja calidad” pues sus burocracias son ineficaces, su sistema legal inefectivo y su credibilidad escasa.

En realidad, y éste es el segundo elemento al que se hará referencia, el círculo vicioso que ya ha sido puesto de manifiesto en otras contribuciones también está presente en este ámbito. Así, como ha sido expuesto en la tercera sección, son las mismas debilidades a las que los proyectos de reforma deben hacer frente las que están condicionando el éxito de los mismos. La desigualdad engastada en las instituciones sociales, económicas y políticas resulta, en definitiva, en una legítima desigualdad socioeconómica y estatal que perdura en el tiempo.

Finalmente, ¿está todo perdido? Se debe contestar con un no rotundo a esta pregunta. Analistas en todos los ámbitos han afirmado que existe potencial para el cambio¹⁴. Para ello, indican que deben desarrollarse instituciones que no sean permeables a las depredaciones de los más ricos y poderosos así como que debe fortalecerse el contrato social, lo que permitiría realizar un importante esfuerzo impositivo que financiara un mayor gasto público dirigido a la provisión de servicios tales como la educación, la seguridad ciudadana o la salud. Ello sólo será posible si surgen coaliciones de intereses e ideas que permitan la realización de cambios en la desigual estructura de oportunidades y que fortalezcan las capacidades de los grupos más pobres (quizá, en alianza con los de renta media y/o con elites progresistas) para articular sus intereses y organizarse.

No obstante, la habilidad de cada Estado para acometer los cambios no es homogénea. El desarrollo institucional está determinado por las particularidades nacionales. Las “recetas” generales, como se ha intentado mostrar en este texto, no funcionan. Por tanto, es preciso realizar diagnósticos de país que pongan de manifiesto las condiciones de partida concretas para cada caso y, por tanto, las posibles vías de avance que diferirán en función del ámbito considerado.

El desafío es evidente pero los países de América Latina no están solos. Si bien son ellos los que tienen que ejercer el liderazgo en los procesos de reforma, la cooperación internacional, organizada y coordinada, podría jugar un importante papel, ayudando a estos Estados a adquirir las capacidades nacionales que precisan para emprender el cambio institucional.

¹⁴ Ver, entre los estudios más recientes, el de Ferranti *et al.* (2004).

6. Bibliografía

BANCO MUNDIAL. *Bolivia. From patronage to a professional state. Bolivia Institutional and Governance Review*. Washington D. C.: Poverty Reduction and Economic Management - Latin American and the Caribbean Region - Banco Mundial, 2000. Documento disponible en http://poverty.worldbank.org/files/10060_bolivia.pdf (consulta realizada el 3 de agosto de 2004).

BRESSER-PEREIRA, L. C. "Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...". En *International Journal of Political Studies*, nº 3 (septiembre 2001). Págs. 143-166. Artículo disponible en <http://www.top.org.ar/Documentos/BRESSER%20PEREIRA,%20Luiz%20Carlos%20-%20Reforma%20de%20la%20nueva%20gestion%20publica.pdf> (consulta realizada el 23 de julio de 2004).

DIARIO DIGITAL. "El alto índice de criminalidad en México". 5-7-2004. Artículo disponible en <http://www.belt.es/noticias/2004/julio/13/mexico.htm> (consulta realizada el 2 de agosto de 2004).

FERRANTI, D.; PERRY, G.; FERREIRA, F.; WALTON, M. *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with history?* Washington D. C.: Banco Mundial, 2004.

GÁMEZ, P. "Punto final a la impunidad en la Argentina". Radio Nederland. 13-8-2003. Artículo disponible en http://www.rnw.nl/informarn/html/act030813_argentina.html (consulta realizada el 2 de agosto de 2004).

GASCÓ, M. *L'avaluació de polítiques públiques culturals: Estudi empíric a l'Administració local*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003.

HOMMES, R. "Problemas de la administración pública". En LÜDERS, R. y RUBIO, L. (coords.). *Estado y economía en América Latina*. México: Porrúa, 1999.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD DE CATALUÑA. *Perfil de gobernabilidad de Bolivia*. Serie "Perfiles nacionales de gobernabilidad". Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Generalitat de Catalunya y Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, 2004.

JORDANA, J. y SANCHO, D. "Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina". En *Instituciones y Desarrollo*, nº 5 (diciembre de 1999). Artículo disponible en http://www.iigov.org/revista/?p=5_03 (consulta realizada el 22 de julio de 2004).

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. "Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002". *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 3106 (junio 2003). Artículo disponible en http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3_wber.pdf (consulta realizada el 23 de agosto de 2004).

KLISKBERG, B. "El crecimiento de la criminalidad en América Latina: Un tema urgente". Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Artículo disponible en http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_creci.htm (consulta realizada el 14 de julio de 2004).

NICKSON, A. "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: El caso del New Public Management". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, nº 24 (octubre 2002). Págs. 113-140.

NICKSON, A. y LAMBERT, P. "State reform and the 'privatized state' in Paraguay". En *Public Administration and Development*, vol. 22, nº 2 (mayo 2002). Págs. 163-174. Artículo disponible en <http://www.idd.bham.ac.uk/research/publications/Staff/State%20reform%20and%20the%20privatised%20state%20in%20Paraguay.pdf> (consulta realizada el 31 de agosto de 2004).

OBSERVATORIO DE CRISIS. "Globalización y crimen transnacional globalizado". Barcelona: Forum Internacional de las Culturas, 2004. Artículo disponible en <http://www.barcelona2004.org/esp/actualidad/publicaciones/observatorio/html/f04628.htm> (consulta realizada el 14 de julio de 2004).

O'DONNELL, G. "Notas sobre la democracia en América Latina". En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004. Págs. 11-86.

O'DONNELL, G. "Gobierno y estado en América Latina. Algunos problemas y desafíos". En *Anuario Elcano América Latina 2002-2003*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003. Págs. 142-155.

OSZLACK, O. "El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación actual y retos de futuro". Ponencia presentada en el panel "Tecnologías de gestión pública: Innovaciones y experiencias". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001. Artículo disponible en <http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20-%20El%20servicio%20civil.pdf> (consulta realizada el 6 de septiembre de 2004).

PARAMIO, L. "Reforma del Estado y desconfianza política". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, nº 24 (octubre 2002). Págs. 7-28.

PRATS CABRERA, J. O. "¿Superando la administración patrimonial?: Sistema administrativo y sistema regulador en Bolivia". En VV. AA. *El desarrollo posible, las instituciones necesarias. Diagnóstico institucional de la República de Bolivia*. La Paz (Bolivia): Plural Editores e Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2003. Artículo disponible en <http://www.iigov.org/bolivia/cap06.pdf> (consulta realizada el 14 de julio de 2004).

RAMIÓ, C. "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, nº 21 (octubre 2001). Págs. 75-116.

SAAVEDRA, E. y SOTO, R. "Reformas económicas e institucionales del Estado en América Latina". 2001. Artículo disponible en http://www.ilades.cl/economia/Publicaciones/ser_inv/inv128.pdf (consulta realizada el 31 de agosto de 2004).

SALVADOR, M. "El impacto de los referentes internacionales en la transformación de las administraciones públicas latinoamericanas: Agentes y dinámicas institucionales". Ponencia presentada en el panel "Entre la transformación de las administraciones públicas y la creación de nuevas fórmulas de gestión. La influencia de los referentes internacionales". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003. Artículo disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047304.pdf> (consulta realizada el 15 de julio de 2004).

SANTISO, C. "Governabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina". En *Instituciones y Desarrollo*, nº 8 (mayo 2001). Artículo disponible en http://www.iigov.org/revista/?p=8_10 (consulta realizada el 3 de agosto de 2004).

STIGLITZ, J. "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". En *Revista de la CEPAL*, nº 80 (agosto 2003). Artículo disponible en http://www.analitica.com/bitlioteca/stiglitz/Stiglitz_Reformas_AL.pdf (consulta realizada el 25 de julio de 2004).

VILAS, C. "¿Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, nº 18 (octubre 2000). Págs. 25-76.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1964 (primera edición en alemán de 1922).