

# La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina

## *The second generation of State Reform and its effect in Latin American Local Public Administration*

Andara M. Abraham Enrique

Profesor e investigador de la Escuela de Ciencias Políticas y del CEPAL en La Universidad de Los Andes de Venezuela. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Teoría y Cultura Política en América Latina: Una Encrucijada entre lo Público y lo Privado" financiado por el CDCHT-ULA e identificado con el código D-193-01-09-B

Recibido: 02/02/07 / Aprobado: 22-03-07

### Resumen

A finales de los años noventa el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional mantuvieron una fuerte discusión sobre lo que debía ser la segunda etapa de la reforma del Estado en América Latina, sin llegar a un acuerdo al respecto. Esta discusión tuvo un fuerte impacto sobre las estructuras administrativas de los gobiernos locales de la región, que aun no han sido discutidas exhaustivamente.

**PALABRAS CLAVE:** Administración local, América Latina, Reforma del Estado.

### Abstract

Toward the end of the 1990s, the World Bank and the International Monetary Fund had serious discussions about what form second stages of state reform in Latin America should take. They did not come to an agreement. However, the discussions had a significant impact on administrative structures in local governments throughout the region, and debate still continues.

**KEY WORDS:** Local Administration, Latin America, State Reform.

A mediados de la década de los noventa del siglo pasado la orientación de los Organismos Financieros Internacionales y de los Estados nacionales de América Latina cambiaron de rumbo macroeconómico y administrativo. El principal factor que generó este giro no fueron los debates académicos, ni los logros alcanzados por las políticas de ajustes o las recurrentes crisis sociales presentes en la región. Más que todo se debió al fuerte impacto que ocasionó el derrumbe de la economía mexicana en 1994. Con esta crisis se detectó inmediatamente que una etapa reformista en materia económica no sólo había llegado a su fin, sino que amenazaba con barrer todas las economías y sistemas financieros de la región en lo que se denominó el “efecto tequila”, siendo el país más afectado Argentina, luego de México por supuesto.

Debido a estos impactos el Banco Mundial tomó la iniciativa de proponer una “segunda etapa” a todos sus miembros, la cual fue llamada -o mal llamada según algunos expertos<sup>1</sup>- popularmente como la “segunda generación de reforma del Estado”. Su objetivo realmente no era sustituir la matriz estadocéntrica que caracteriza a los países en desarrollo, ni tampoco alcanzar una etapa post-burocrática, sino más bien, lograr que el Estado se convirtiera en una institución pública más *eficaz* -y la palabra “eficaz” es la que más se repite en el informe mundial de este organismo- en cuanto a ser un servidor eficiente de los servicios públicos de sus sociedades. Lo que se proponía era “iniciar un proceso de reconstitución de la capacidad estatal” (1997, p.3), tomando en cuenta que los países desarrollados de Occidente como los de más reciente desarrollo (los asiáticos Hong Kong, Corea o Taiwán) habían usado un Estado eficiente en sus procesos de desarrollo. Tomando en cuenta estos modelos, en los países en desarrollo, el Estado debería cimentar las bases para que se alcanzara un desarrollo sostenible tanto en el plano económico (con mercados prósperos) como en el plano social (al fomentar el capital humano y social) como estrategia para vencer la pobreza y la exclusión social. Un estado débil, atrasado, con burocracias corruptas, liderazgos arbitrarios y socialmente excluyentes, no podría hacerle frente al futuro que se proyectaba en un siglo XXI altamente competitivo con un proceso de globalización dominante. En este sentido, “la nueva economía sin fronteras” representaba un reto para el Estado nacional, que se tenía que poner al nivel del desafío globalizador, con una estructura adminis-

trativa más eficiente con el fin de incrementar los niveles de ingreso e intercambio de mercancías en los mercados mundiales y regionales.

Por otra parte, desde un plano absolutamente latinoamericano y para reforzar lo que algún crítico del FMI llamó la “utopía” del Banco Mundial, la CEPAL terminó de concretar (algo que venía debatiendo desde 1994) su propuesta de lograr “el desarrollo con equidad”. Esta tenía como propósito superar los altos niveles de pobreza, desempleo e inseguridad social, la caída de los salarios, la inestabilidad laboral a través de la integración de las políticas sociales (igualitarias) y económicas (eficientes)<sup>2</sup>. Tanto las medidas recomendadas por el Banco Mundial como las de la CEPAL hicieron un gran énfasis en tratar de superar los desequilibrios sociales, políticos y económicos activando los mecanismos del Estado con el apoyo de la sociedad civil y la capacitación humana y social a través de la ampliación de los medios educativos. En lo que sigue de este trabajo vamos a concentrarnos un poco más en las medidas recomendadas por el Banco Mundial ya que hacía más énfasis en las transformaciones de la esfera pública política.

### **La preocupación del Banco Mundial por la construcción de un Estado eficiente**

El informe sobre el desarrollo mundial que publicó el Banco Mundial en 1997 guarda una gran vigencia e importancia hasta el día de hoy<sup>3</sup>, ya que los diagnósticos y las soluciones a los problemas de la esfera pública política siguen siendo en su mayoría los mismos. Su importancia radicaba en que el Banco apostaba por el Estado, pero no por cualquier tipo de Estado sino por uno de calidad. De acuerdo con el mismo, en todas partes del mundo el Estado estaba sufriendo importantes transformaciones no sólo desde el punto de vista cuantitativo (es decir, en cuanto a las dimensiones y el poder para intervenir en todos los espacios sociales) sino también desde el punto de vista cualitativo (en su calidad de para gerenciar los servicios públicos). La propuesta del Banco Mundial no se basó en la eliminación, ni en la mutilación del Estado, sino en ayudar para construir un Estado de mejor calidad burocrática que pudiera responderle eficientemente a toda su sociedad<sup>4</sup>. Los expertos del Banco

Mundial suponían que sólo un Estado eficaz podría superar la tendencia de los sistemas políticos en los países subdesarrollados a dejarse llevar por el clientelismo, la arbitrariedad, la corrupción y la exclusión social, es decir, aquello que nosotros denominamos “el pragmatismo negativo”. Elementos todos que impedían alcanzar el desarrollo y posibilitaban las condiciones para que aumentara la pobreza (tema privilegiado del Banco Mundial), la desigualdad y la impunidad.

Para superar estas deficiencias, las propuestas del Banco hacían uso de las teorías sociales más modernas debatidas entonces, la del capital social (Fukuyama y Putnam), las del neoinstitucionalismo y las de la public choice. Pero en su fase de aplicación, la estrategia era eminentemente clínica y constructivista. Se iniciaba con una *fase clínica* que implicaba que luego de detectados los principales problemas en el espacio público (y cada país tenía sus propios problemas por lo que no se sugerían un modelo único para todos los casos). Luego vendría una *fase de recuperación* donde se iban a crear las bases donde debería ejercer su nuevo accionar en una última fase de aplicación. Esta última implicaba una doble estrategia por parte del Estado: 1) *Acomodar la función del Estado a su capacidad*, o en otras palabras, los Estados no deben hacer lo que materialmente no tienen posibilidades de cumplir, y 2) *Aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas*, en donde se iban a poner en práctica las nuevas técnicas neoinstitucionales (establecer normas y controles institucionales eficaces para finalizar con la arbitrariedad y la corrupción), las de la public choice (aumentando la competencia de las instituciones del Estado para hacerlo más eficiente e incentivar para un mejor desempeño de la burocracia pública) y, por último, las del capital social (incentivando la participación y la descentralización para que el Estado responda mejor a las necesidades de la población). Observemos con más detenimiento estas dos últimas estrategias que contienen dentro de sí una serie de tácticas que no se deben pasar por alto.

*La primera estrategia (Acomodar la función del Estado a su capacidad)* la podemos asumir de la siguiente manera: “El Estado debe estar conciente de sus propios límites y limitaciones y debe saber cuándo, dónde y a quién imponer limitaciones”. Esta comprende tres tácticas a saber: La

primera es funcional y misionera: *La primera función del Estado es asentar bien los cimientos*. Y estos cimientos se sostienen en cinco puntales fundamentales: 1) Establecer un orden jurídico básico que elimine el “síndrome de la ilegalidad” reinante y de arbitrariedad estatal ; 2) Mantener la estabilidad macroeconómica necesaria para atraer la inversión privada; 3) Invertir en servicios sociales básicos e infraestructura como los de educación y salud; 4) Proteger a los grupos vulnerables superando las diferencias y discriminaciones étnicas y raciales y 5) Defender el medio ambiente incentivando el comportamiento ecológico y haciendo que los contaminadores paguen por sus daños. Estas tácticas tenían como fin fundamental estratégico lograr el equilibrio social y político necesario que hacia falta para asentar las bases que requiere el mercado para su funcionamiento, para distribuir los beneficios entre toda la comunidad. Dentro de esta perspectiva constructivista, *la primera táctica* implicaba construir sobre los cimientos, y aquí se tiene que comprender que el *Estado no tiene la exclusiva en cuanto a la prestación de servicios públicos*, porque el sector privado dentro del mercado puede cumplir eficientemente con esa labor. En otras palabras, se debe *aprovechar las fuerzas del mercado para cumplir fines públicos* (como lo de la seguridad en el hogar o programas del seguro social). Para ello, el Estado debería crear una *reglamentación eficaz* que pueda incluir al sector privado en la prestación y suministros de servicios públicos, de la misma forma que el Estado debe ser capaz de suplir estratégicamente al sector industrial cuando este sea incapaz de sostener el desarrollo. Con esta táctica se puede romper y superar los dos viejos clichés o mitos que se han venido suponiendo entre lo público y lo privado desde hace tiempo y ya se hacen insostenibles: 1) El del enfrentamiento del mercado con el Estado y 2) El de que sólo las privatizaciones de las empresas Estatales aseguran su mejor funcionamiento. En muchos casos las privatizaciones no son ni siquiera necesarias para el desarrollo nacional y, en otros, sólo son eficientes si se aseguran la transparencia del proceso privatizador, la inclusión de los empleados, el aseguramiento de la propiedad privada y la normativa apropiada para su desarrollo. La segunda *táctica* dentro de esta primera estrategia nos entregaría la clave de la acción pública llevada a cabo, es decir, *la de determinar los límites de la acción estatal*. Los Estados deben ponderar su capacidad administrativa, lo cual implica, por una

parte, que deben tener los mecanismos de contrapeso necesarios para evitar la imposición de medidas arbitrarias y, por la otra, manifestar la flexibilidad suficiente para que las organizaciones estatales cumplan sus misiones e incluso en colaboración del sector privado o estimulando la iniciativas ciudadanas.

La segunda estrategia (*aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas*) implica una reforma de la burocracia pública para hacerla más eficiente. Se deben superar las condiciones intencionales (políticas, “aquellos intereses ocultos”) o no intencionales (simplemente falta de capacidad) que hace ineficiente, irresponsable y arbitraria a la burocracia. Para ello se deben usar tres tipos de incentivos: a) Normas y controles eficaces, b) Más competencia y c) Consulta y participación ciudadana.

El *primer tipo de incentivo* tiene como finalidad vencer el decisionismo político inherente a nuestras burocracias. En este sentido, se deben tomar en cuenta la división de los poderes públicos nacionales tanto verticales (nacional, regional y local) como horizontales (ejecutivo, legislativo y judicial). La independencia de este último poder asegura la vitalidad del Estado de derecho, toda vez que a hacer cumplir efectivamente las normas a las que se someterán los otros poderes en aras de que rindan cuentas de sus actuaciones ante las leyes. La otra lucha se dirige contra la corrupción, y para ello se imponen varias acciones: 1) Recortar la capacidad discrecional de los funcionarios públicos, 2) Abrir el sector público a la competencia del sector privado para reducir el clientelismo político, 3) Una mejor remuneración a los funcionarios públicos, 4) En sancionar a los infractores ante los tribunales u órganos especiales anticorrupción. Para cumplir estos objetivos hace falta la participación activa de la sociedad civil y del sector privado, recordando que “El que soborna es tan responsable como el sobornado”. Esto significa además que las empresas nacionales o internacionales que sobornen deben ser también castigadas.

El *segundo incentivo* trata de aumentar la competitividad de la administración pública a través de la creación de una burocracia profesional.

Para ello se tiene que incentivar la meritocracia tanto en la contratación como en los ascensos en los diferentes escalafones con sistemas más competitivos y transparentes de selección que sean capaces de superar el favoritismo político, los bajos sueldos (aumentando la remuneración media) y los excesos de sobreburocratización no profesional. Con estas medidas tienen que incentivar el espíritu de solidaridad y lealtad entre los funcionarios y sus administraciones.

El *tercer incentivo* trata de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad que acerque el Estado a la sociedad. En este sentido el sector público debe estar en capacidad de aperturar, vía contratos, subastas y licitaciones, a las instituciones gubernamentales en aquellos sectores que fueron privativos del Estado pero que ante los avances tecnológicos ya pueden ser distribuidos más eficientemente por el sector privado (como el caso de las telecomunicaciones, la energía eléctrica o vías ferroviarias). Esto ahorraría gastos al Estado y proveería mejores servicios públicos a la sociedad. También los entes gubernamentales deben crear mecanismos o sistemas de medición de desempeño que velen por la calidad de los servicios públicos prestados por el Estado.

Una de las partes más importantes de este informe es la que tiene que ver con la ampliación del espacio público. Y esto se da exactamente con la apertura y el acercamiento del Estado hacia los ciudadanos y a la sociedad en general: “cuando los gobiernos carecen de mecanismos para escuchar estas opiniones (las del sector empresarial y la ciudadanía en general) no responde a los intereses de la población, en particular de los grupos minoritarios y los pobres, a los que les resulta muy difícil hacer oír su voz en las altas esferas del poder” (1997, p.12). Y esto imposibilita que el gobierno formule políticas públicas que respondan a las necesidades de sus sociedades. Y esto se puede lograr en base a tres presupuestos fundamentales:

- a) *Escuchar a los ciudadanos* a través de la ampliación y de la disponibilidad de la información que tiene el Estado, que de forma transparente y bajo una buena orientación generen debates públicos para fomentar la confianza del pueblo en el Estado tanto en la orientación del gasto público y social como en los proyectos de desarrollo par-

ticulares. Los medios pueden ser las encuestas de clientes, las cartas de derechos ciudadanos, la expansión de las elecciones o en la expansión de organizaciones intermedias (o tercer sector) a niveles locales y provinciales.

- b) *Se debe ampliar la participación comunitaria.* Los que van a ser usuarios de los programas y proyectos a ejecutar por el Estado deben participar en los mismos a fin de que la ejecución sea más eficiente, más sostenible y haya mejor intercambio de información en la coordinación de lo público con lo privado. Esto incluye la participación y la supervisión de las comunidades, las corporaciones empresariales, los sindicatos y la sociedad civil en general.
- c) *Se debe delegar el poder con precauciones.* Aquí se debe tomar en cuenta el proceso de descentralización que puede ser muy beneficioso en algunos casos (eleva la calidad del sistema de gobierno al competir la provincia, lo local y lo nacional en el desarrollo donde se representa de mejor manera los intereses directos de sus diferentes sociedades) pero en otros casos puede ser perjudicial: 1) Puede traer mayor desigualdad entre las regiones. 2) Pueden llevar a indisciplina fiscal local y regional aumentando los desequilibrios macroeconómicos nacionales y el gasto público del Estado. 3) Los gobiernos locales pueden someterse a grupos de interés que los lleven a mal utilizar sus recursos materiales y coactivos: "No se puede permitir que el acercamiento del Estado a algunos grupos los separe todavía más de los otros" (1997, p. 13). Todo esto demuestra que el gobierno central sigue jugando un papel vital para el desarrollo, y lo importante es obtener los equilibrios vitales.

Las *recomendaciones*. De acuerdo con los diseñadores de este informe mundial, para que este proyecto comience a construirse en la práctica se deben crear los mecanismos necesarios para su implementación, y estos son:

- 1) Entablar un adecuado debate público sobre las políticas a implementar a través de una apertura informativa a la opinión pública y mecanismos de consulta para recoger las necesidades de la población.
- 2) Incentivar la participación directa de los usuarios en la formulación, ejecución y revisión de las actividades locales relacionados con ellos.

- 3) Proceder a descentralizar de forma escalonada, comenzando con las esferas de mayor urgencia y controlar el surgimiento de arbitrariedades en el ámbito local o regional.
- 4) En el ámbito local aplicar incentivos horizontales en la relación gobierno-comunidad para fomentar la responsabilidad y la competencia. Todo ello se tiene que hacer para evitar que la crisis de gobernabilidad se traspase del ámbito nacional a los regionales o locales.

El Banco Mundial estaba conciente que llevar estas reformas adelante no sería tarea fácil porque no era cuestión de aplicar “un simple recetario” con un equipo tecnocrático para tener resultados macroeconómicos determinados. La labor era más compleja y las reformas eran más profundas al involucrar a todas las esferas públicas y privadas de la sociedad manteniendo un equilibrio entre los posibles ganadores y perdedores en el proceso reestructurador. Para lograr “un buen gobierno” -que era el objetivo real del plan mundialista- se tenían que vencer los vicios públicos heredados del pasado donde la oposición política acostumbraba a sacar ventaja de la ineficiencia burocrática y su corruptela clientelista. Para ello el Estado ameritaba demostrar administrativamente capacidad, transparencia, competitividad y lograr la cooperación del sector privado y corporativo. Todos los sectores y esferas de la sociedad tenían que estar concientes que los éxitos de las reformas se obtendrían a largo plazo, y para su éxito era vital un liderazgo político que lograra inculcarle confianza a todos los sectores de la sociedad para alcanzar ciertos acuerdos básicos (pactos) entre todos los sectores y grupos políticos para llevar adelante la transformación deseada. Además se contaba con toda la colaboración de los organismos internacionales en materia de asesoramiento técnico, asistencia financiera, mecanismos para la concertación de compromisos externos. Pero lo más importante era la voluntad nacional para el cambio, sin ello ninguna reforma ni ayuda internacional lograría tener éxito, el proceso debería ser más endógeno que exógeno.

Hemos querido exponer los lineamientos generales de este informe mundial de 1997 por su relevancia tanto para la ciencia política regional como para la administración pública local. Sin embargo, es conveniente establecerle algunas críticas pertinentes para luego ver como fue su

receptividad tanto por la opinión pública especializada, los otros organismos internacionales y por los gobiernos regionales.

En cuanto a las críticas podemos decir que el documento es bastante amplio, y tal vez por ser una propuesta para un número tan extenso de países, muchas de sus estrategias y argumento pierden sistematicidad. Existen muchas tácticas que hacen que se pierda el rumbo de la estrategia final. Esto hace que no sólo se repitan muchos temas (descentralización, burocracia, exclusión, participación social) sino que también quede la incertidumbre si realmente se deben o no incentivar cambios en esos sectores ya que todos traen consecuencias negativas e inesperadas. Esto porque el proyecto presentado, a diferencia del “Consenso de Washington”, no intentó por ninguna vía ser autoritario, ni que se asumiera como una imposición desde el exterior. Pero en los procesos de cambios y transformaciones de los sectores públicos siempre es necesario ser categórico en algunos cambios técnicos indispensables para poder tener algún margen de éxito. En el proceso de reformas no se puede ser absolutamente democrático (para que todo el mundo intervenga y no se haga nada), ni tan transparente (para que todo el mundo objete de acuerdo con sus conveniencias).

El objetivo final del proyecto tiende a perderse en la incertidumbre entre un plan para una buena sociedad (donde lo social sea lo más importante) o un proyecto para un buen gobierno (donde lo estatal burocrático sea el factor vital) que sea capaz de insertarse en la dinámica globalizadora del siglo XXI. En cierta forma se buscan los dos objetivos pero no se saben sincronizar correctamente entre una estrategia nacional-social y otra internacional-comercial, ambos puntos vitales para los Estados modernos como punto de enlace entre lo nacional y lo internacional. Otra impresión que queda es que muchas de estas reformas o ya se estaban llevando a la práctica en algunos países (sobre todo en América Latina luego del “efecto tequila”) o que sus propuestas eran tan sencillas (simples) que claramente ningún país que se las presentaran estaría en contra de las misma, máximo cuando se ofrecía ayuda técnica y financiera internacional como incentivo. Pero si sus propuestas eran sencillas, a pesar de que estaban basadas en el sentido común de la *rational choice* y en la lógica neoinstitucional, su aplicabilidad era mucho más complicada en la práctica. En el caso latinoamericano no

hay que subestimar la fuerza que tiene el pragmatismo negativo que lleva a muchos líderes, que imponen reformas del sector público, a dejarse seducir por el comportamiento estatal. En este sentido, los puntos comunes de erradicar la arbitrariedad, la corrupción, el clientelismo, la exclusión, para llevar a cabo las reformas burocráticas, catapultaba al plan a un proyecto idealista casi "utópico". Si no cayó en la utopía era porque los diseñadores del informe pensaron muchas veces que este era, de una u otra forma, el camino que recorrieron los países desarrollados (como Estados Unidos, Japón o Inglaterra), que constantemente son puestos como ejemplos a seguir. Pero estos países se desarrollaron no sólo en base a que crearon dentro del Estado unas burocracias profesionales respetuosas del Estado de derecho y los estatutos administrativos (legales-racionales en términos de Weber), sino porque incluyeron la arbitrariedad (del presidencialismo estadounidense), el clientelismo (la política de los lobbys en el Congreso estadounidense), la exclusión (de las minorías raciales) y las descentralizaciones federales de dominio regionalista (del norte sobre el sur) como procesos "normales" y "virtuosos" dentro de su concepción republicana, y esto para sólo poner unos cuantos ejemplos.

Si bien estas son críticas generales al Informe Mundial de 1997, la que más nos importa son las hechas desde América Latina. En este sentido, mucho antes, en 1996, el Banco Mundial lanzó para esta región un folleto donde exponía la necesidad de la reforma del Estado exclusivamente para esta región, cuyo título era muy sugerente: "¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?". Era un breve itinerario que marcaba las *tareas por hacer* con respecto al Estado y su capacidad para estimular al sector privado para alcanzar un desarrollo humano profundizando la democracia<sup>5</sup>. Para ello el Estado debería alcanzar:

- 1) Estabilidad macroeconómica y credibilidad en sus instituciones financieras erradicando el clientelismo y las políticas corto plazo en esta materia.
- 2) Crear un eficiente suministro de bienes públicos (infraestructura y servicios públicos) para desarrollar las condiciones de capital humano en la región. Aquí, el sector privado juega un papel fundamental como productor y distribuidor de servicios públicos, mientras que el Estado crea las reglamentaciones y supervisa el suministro de tales

servicios a través de la creación de instituciones autónomas que supervisen la calidad y la eficiencia de los servicios.

- 3) Crear los medios jurídicos (derecho de propiedad, seguridad contractual y un sistema de resolución para conflicto comerciales) propicios para el desarrollo del sector privado. Para ello era necesaria la reforma del poder judicial en cuanto a dotarlo de autonomía y eficiencia administrativa.
- 4) Asumir que el Estado sigue siendo una pieza clave dentro de los espacios económicos a nivel mundial, sobre todo en lo referente al mercado de capitales, para crear competitividad y credibilidad dentro del proceso globalizador.
- 5) Al Estado le corresponde la tarea de ampliar los programas de desarrollo del capital humano que incluya a los pobres (en salud, educación y nutrición) para mantener un desarrollo equitativo canalizando los recursos del sector privado hacia estos sectores marginados. Para fortalecer esta tarea el Estado debe reencontrarse con la sociedad civil: "Los problemas de la pobreza, la desigualdad y la marginación pueden enfrentarse eficazmente creando nuevas y fructíferas alianzas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, y creando nuevas instituciones como los fondos de inversión y las redes de seguridad social" (1996, p. 9).
- 6) Todo este desarrollo debe equilibrarlo el Estado con una defensa y desarrollo del medio ambiente como otro bien público. Para ello es impostergable evitar la arbitrariedad del Estado (decisionismo) sino más bien incentivar a la cooperación de las comunidades, las organizaciones no gubernamentales e instruir a los mercados para generar desarrollo que no sacrifique la biodiversidad ambiental. De acuerdo con el desarrollo de todos estos puntos, la conclusión a la que arribaba este pequeño informe era muy elocuente, estábamos construyendo a un "Estado distinto":

El nuevo Estado que está plasmándose en América Latina y el Caribe es un Estado más calificado y más fuerte, aunque no tan grande como su antecesor. Es un Estado más orientado hacia el diseño y la ejecución de políticas, reglamentaciones, la supervisión de los mercados y el desarrollo de alianzas con las comunidades locales y

las organizaciones no gubernamentales, que a la directa o exclusiva provisión de bienes y servicios. En todas sus acciones está más orientado a la eficacia, la competitividad y es menos intervencionista en el sentido tradicional latinoamericano (Javeh Burki y Perry 1996, 11).

En lo que resta del folleto de 1996, los autores se lo dedicaban a los cambios internos que debía sufrir el gobierno para lograr una gestión pública más eficiente. En primer lugar, se debía tener en cuenta que no todo proceso de descentralización es eficiente sino que tiene sus riesgos (clientelismo local e irresponsabilidad presupuestaria local) a pesar de que amplíen los marcos de una administración pública más democrática (promoviendo la participación en los gobiernos locales y regionales) y puede proveer mejores servicios públicos que la gestión central. En segundo lugar, debían crearse las condiciones para hacer una efectiva reforma de la administración pública donde se pudieran vencer los problemas inherentes a nuestras administraciones: a) Los monopolios públicos tendientes al favoritismo político en detrimento del mérito, el exceso de legalismos y la ausencia de controles legales sobre las gestiones administrativas; b) La falta del control de los electores sobre los políticos; c) La falta de control de los políticos sobre los empleados públicos. Todo esto hace que nuestras administraciones se pierdan en la informalidad y que la toma de decisiones se concentre en un reducido número de personas y organismos (decisionismo).

La recomendación de los expertos del Banco Mundial era que en América Latina deberíamos aplicar un modelo tradicional de administración pública capaz de vencer estos desequilibrios. Este modelo estaría basado en a) El mérito, b) El respeto a la jerarquía c) La profesionalización, d) La honestidad y eficiencia en el servicio y en los servidores públicos y e) La competencia. Un método más moderno basado en la alta gerencia pública tecnologizada podría ser muy contraproducente para nuestra región tendiente al informalismo y al decisionismo administrativo. En tercer lugar, se debería hacer énfasis en la reforma del poder judicial y en la administración de justicia tanto para lograr el desarrollo económico del sector privado como para incluir a las clases marginadas, los pobres. Para ello debe promoverse, además de sueldos acorde con

el desempeño del cargo, la capacitación de los jueces, el manejo gerencial, la automatización, la racionalización organizativa y las soluciones jurídicas innovadoras en aras de lograr un poder judicial autónomo y eficiente, indispensable para un nuevo Estado en América Latina.

En realidad este folleto de 1996 preparó el camino como prueba piloto para lo que sería el Informe Mundial de 1997. La receptividad y la crítica a ambos documentos como bases de “las reformas del Estado de la segunda generación” por parte de nuestra opinión pública especializada no se hizo esperar. Un hecho particular que se hace notar es que todos los expertos de una u otra forma mantuvieron ciertos puntos comunes en cuanto a sus observaciones pero no dejaron de expresar extrañas o inesperadas paradojas en este proceso. Todos fueron muy optimistas con respecto al viraje dado por la reforma de tomar en cuenta el problema social y la reforma de la burocracia estatal. Sin embargo, señalaron las posibles consecuencias negativas no esperadas (riesgos, incertidumbre, temores o preocupaciones) con respecto a la aplicación de un modelo tan heterogéneo conceptualmente hablando, en realidades latinoamericanas dominadas por el patrimonialismo político, el clientelismo corporativista, el decisionismo presidencialista y la oligarquización del sistema político y el populismo social. Esto representó el temor a “otro fracaso más” en la siempre propuesta pero nunca culminada materia de reforma del sector público. En otras palabras, el modelo político dominante en América Latina (que nosotros hemos descrito como pragmatismo negativo) podría echar por tierra cualquier intento de reformas si estas no lograban dos factores determinantes que iban más allá de los mecanismos técnicos: El debate político (Oszlak, 1999) y el consenso social a través de un debate público abierto (Cunnill Grau, 1999). Estos factores eran determinantes para lograr establecer una verdadera gobernabilidad en nuestros sistemas políticos regionales, a la vez de que las reformas no trajeran consecuencias indeseadas que afectaran la estabilidad social alcanzada por nuestros regímenes democráticos.

Otro factor de preocupación para nuestra opinión pública especializada se centraba en el problema de los servicios públicos y la creación de “cuasi-mercados” al interior del Estado. Una distribución cuasi-privada (como agencias) o semi-pública (a través de la descentralización) de estos servicios podría generar efectos positivos que estimularían la

eficacia y la eficiencia del servicio y su producto; mejoraría el servicio al cliente, la calidad del producto, estimularía a la competencia y la apertura hacia el sector privado. Pero los efectos negativos (incremento del precio de los productos y servicios, discriminación social en su distribución, un nuevo tipo de clientelismo neocorporativista) traerían consecuencias catastróficas sobre todo para aquellos sectores y clases excluidos de la sociedad (los pobres) que son los que tienen una menor capacidad de pagos.

Para Sonia Fleury, profesora del Banco Interamericano de Desarrollo, estas reformas representaban la oportunidad para hacer reformas más profundas que un simple cambio burocrático o “postburocrático”. Establecían las condiciones para un cambio o reconfiguración en las relaciones del poder entre el Estado y la Sociedad con un nuevo proyecto de desarrollo económico y una nueva inserción en la economía internacional. Según la profesora, la sociedad comenzaba a tomar un protagonismo indiscutible, en el sentido de que no sólo ahora podría monitorear las acciones del Estado sino que podría romper el corporativismo-clientelista que feudalizó al Estado (controlado por la élites con sus pactos corporativos no competitivos) alejándolo de la sociedad, lo que generó una fuerte exclusión social. De una u otra forma, las reformas propuestas comenzaban a configurar un espacio de inclusión social que delineaba una progresiva separación de lo público con lo estatal, que configuraba *un nuevo espacio público no estatal*.

Pero no todo es positivo en este proceso, muchos elementos teóricos de las reformas propuestas no son compatibles con la realidad latinoamericana:

- 1) Las *tesis neoinstitucionales* en las que se apoyan las propuestas no toman en cuenta que los valores compartidos (la confianza mutua) no pueden ser creados administrativamente y que si el desempeño de los grupos marginados en el proceso de reforma es deficiente, no se debe a un bajo *stock* de capital social, sino a la perversa distribución de recursos que existe en la región.
- 2) Las tesis son altamente *neoutilitaristas* y sus deseos de reducir a la lógica del interés público del Estado al nivel de una agencia privada con relaciones contractuales con otras agencias productoras o distribuidoras de servicios, olvida el hecho que las relaciones del Estado

con sus ciudadanos son muy diferentes a las de la empresa con sus clientes. Esto además afectaría la legitimidad del Estado, ya que no toma en cuenta que el Estado no es simplemente un productor de servicios. El Estado tiene que responder de sus actos ante la sociedad (accountability) con prudencia, probidad moral y juicio relacional. No es simplemente una agencia que “entrega cuenta” a sus superiores jerárquicos como lo señala el modelo gerencial.

- 3) ¿Cómo podrá un Estado con una lógica mercantilista dividido en agencias y entes descentralizados, superar el problema de la desigualdad y el uso más eficiente de los recursos? El Estado contractual (o virtual) que se quiere crear en aras de reducir los costos y crear más eficiencia, deja de considerar los costos adicionales de las agencias que participan en los contratos, la ausencia de los mecanismos de cooperación y la incapacidad de nuestros Estados para ejercer eficientemente la capacidad reguladora.
- 4) La remuneración de los funcionarios públicos presenta otro punto de preocupación. Los niveles de ingreso de muchos funcionarios públicos latinoamericanos están por debajo de la línea de la pobreza y dentro del sector público estatal los diversos cargos están retribuidos de forma muy desigual. Si las reformas no tienen en cuenta estas disparidades pueden agudizar el problema remunerativo del funcionario público en vez de solucionarlo.

## **El Fondo Monetario Internacional fijó su posición**

De una u otra forma algunas de estas críticas de la opinión pública especializada tuvieron sus respuestas por parte de los organismos multilaterales que propusieron las reformas de segunda generación. En noviembre de 1999 el Fondo Monetario Internacional auspicio una reunión donde se encontraban los más altos directivos de esta institución (Michael Camdessus) y los del Banco Mundial (James Wolfensohn) que junto con los académicos de las más prestigiosas universidades e institutos tecnológicos de Estados Unidos debatieron los alcances y limitaciones de la segunda generación de reformas del Estado<sup>6</sup>.

Respondiendo ante la objeción de la diferenciación entre una primera

reforma (motivada por el FMI para el fortalecimiento macroeconómico) y una segunda (motivada por el BM para el fortalecimiento institucional), Camdessus aclaró que tanto la primera y la segunda reformas son procesos paralelos y de esa forma pueden y deben encararse. Para James Wolfensohn el consenso social, que tanto preocupó a Nuria Cunill Grau, es un hecho vital para las reformas: "La forma en que una sociedad avanza –señaló Wolfensohn–, tanto en términos de reforma de sus estructuras como del programa que adopta, es algo que la propia sociedad debe controlar" (1999, p. 375).

El problema que preocupó a Oscar Oszlak, en cuanto al consenso político para llevar a cabo las reformas y sus efectos sobre la democracia, no tuvo realmente una respuesta contundente en la reunión. Robert Bates, de la Universidad de Harvard, opinaba que los éxitos o no de las reformas obedecen más a mecanismos competitivos que a formas de gobierno: "el tipo de gobierno carece de importancia, sostuvo Bates, porque incluso dentro de un Estado totalitario o unipartidista existen intereses que compiten entre sí" (1999, p. 375). Sin embargo, Anthony Lany de la Universidad de Maryland, sostuvo lo contrario: "la mayor parte de las reformas de segunda generación, como suponen transparencia y rendición de cuentas en los sistemas políticos, financieros y sociales, y marcos normativos del país, encontrarían un campo más fértil en un entorno de apertura política" (1999, p. 375).

Ante la objeción de que las reformas dependían de la coyuntura interna de cada país que de un recetario internacional impuesto tecnocráticamente, Dani Rodrik de la Universidad de Harvard aclaró que lo más importante en este punto es determinar cuáles son las instituciones que realmente tienen importancia para el mercado, y si no cómo adquieren importancia. En este sentido, el enfoque localista es vital para dar información al respecto; mientras que el enfoque internacionalista debería enfocarse más en fortalecer libertades políticas básicas logradas con la ampliación democrática, más que preocuparse por los resultados macroeconómicos y el cumplimiento de las normas internacionales (1999, p. 376).

Estado, mercado, sociedad civil y capital social orientados hacia la creación de una nueva cultura pública, fueron otros de los polémicos temas debatidos en esta reunión. En este sentido lo que más llama la atención son dos aspectos: La "acentuación estadocéntrica" dado por el FMI y el

reconocimiento de la complejidad de las sociedades en desarrollo. En estas sociedades al Estado le corresponde todavía una doble labor de regular el mercado y de proporcionar información a los participantes del sector privado (Tanzi 1999, p. 376). Para que esto se pueda realizar no sólo hace falta “cumplir los objetivos públicos con una mínima distorsión del mercado” sino también superar el “amiguismo” que reina en los Estados a la vez que hace falta consolidar las instituciones jurídicas y el Estado de Derecho<sup>7</sup> no sólo en materia de aplicación de leyes (el imperio de la ley) sino también en la preservación del medio ambiente (como lo señaló Vinod Thomas del Banco Mundial) y haciendo que la iniciativa privada se someta a esas reglamentaciones (señalado por Paul Bradburd del Colegio Williams).

El analista e ideólogo liberal del “fin de la historia”, Francis Fukuyama también asistió al evento, y allí desarrolló su idea de la necesidad de fortalecer el capital social tomando en cuenta que el Estado no es la única institución que le corresponde (vía implementación de políticas públicas en salud y educación) esta actividad. De acuerdo con este analista norteamericano, la globalización y la religión también son fuente de capital social (1999, p. 376), papel que también le corresponden a los medios de comunicación en sociedades abiertas, según lo expuesto por Paul Coullier del Banco Mundial. En otras palabras, la creación del capital social no es una tarea privativa o monopólica del Estado sino que corresponde a todos los miembros de la sociedad civil. Esto imprime un valor ético a las reformas de segunda generación, pero que bajo ninguna circunstancia debe confundirse con una “occidentalización forzosa” de los países subdesarrollados que aplican las reformas (Deepak Lal) para hacer que los mercados funcionen correctamente.

Por América Latina las palabras finales le correspondieron al economista venezolano Moisés Naim, un experto en esta materia. Según Naim las metas previstas por las reformas de segunda generación se han convertido en toda una utopía. Y esto porque en cada etapa de las reformas reinó la confusión que hizo todo más complejo. Siguiendo sus enseñanzas como “Chicago boy`s” el desafío que encuentra Naim en estas reformas es “...utilizar las numerosas enseñanzas acumuladas a lo largo de décadas de esfuerzos de desarrollo para crear recetas específicas, objetivos intermedios y metas más manejables” (1999, p. 377).

## La irrupción de lo social dentro de la esfera pública latinoamericana

Con la revisión crítica de “la segunda generación de reformas del Estado” culmina una etapa de las transformaciones del espacio público en América Latina, dándose inicio a otra nueva. A diferencia de la precedente que puso énfasis en las relaciones entre Estado y mercado, en esta nueva etapa el énfasis se pone en el sector social. Este ya no se concibe como un sector que tiene que ser informado o incluido marginalmente dentro de un proceso de reformas iniciadas o por los mecanismos invisibles del mercado o por los cambios burocráticos del Estado. Más bien lo que se propone y se defiende es *la autonomía del sector social* y su capacidad de iniciar cambios internos que repercuten tanto en los sectores públicos estatales como en los sectores privados orientados hacia el mercado y en sus sociedades. Esta nueva tendencia orientada hacia lo social proyecta el cambio radical de todo el “espacio público”, en el sentido de que lo público ya no puede ni debe ser concebido como lo que hace exclusivamente el Estado. Mucho menos por un Estado que atraviesa por una fuerte crisis financiera que lo limita a cumplir a cabalidad con su misión social de distribuir servicios públicos de calidad a toda la población bajo su protección (crisis del Estado social y asistencial). Esto pone en tela de juicio la debida protección y el uso de los derechos sociales por parte de todos los ciudadanos en cuanto a salud, educación, asistencia, protección social, empleo, cultura y protección del medio ambiente (Morales 1998, 59-60).

Por lo tanto, lo que se propone es quitarle el monopolio de lo público que detenta el Estado en esta región y transferirlo hacia otros sectores de la sociedad. De esta forma la separación entre la identificación de lo público con lo estatal se convierte en la idea central que caracteriza a esta cuarta etapa. La sociedad cumple un papel público que tiene que ser reivindicado, y para lograr este objetivo se debe, por un lado, reeducar a los ciudadanos para que cumplan labores en el interés de todos, es decir, labores públicas y, por el otro, enseñar a nuestras frágiles sociedades civiles a cumplir y desempeñar funciones sociales tales como prestar servicios públicos en beneficio de toda la sociedad. Toda esta estrategia exige y amerita crear “condiciones de civilidad”, es decir,

una nueva cultura cívica donde los ciudadanos y funcionarios públicos latinoamericanos aprendan a respetar las normas, los mecanismos institucionales establecidos y participen dentro de los procesos sociales para depender ellos mismos de sus propias fuerzas sin la necesidad de recurrir a salvaciones mesiánicas o populistas de última hora.

Este esquema de terciarización de la actividad pública no está exento de problemas. Al igual que ha sucedido con las etapas reformistas, la tendencia hacia el pragmatismo negativo de nuestros sistemas políticos y sociales han hecho oposición para que el sector social tome la autonomía funcional que tanto reclama, presentándose situaciones de confrontación entre los sectores sociales (sociedad civil), los sectores políticos (Estado) y los sectores privados (mercado/ corporativos). Los problemas marcadamente políticos (por rivalidades ideológicas, intereses electorales y hasta prebendas populistas con los sectores sociales excluidos) hacen que instituciones públicas del tercer sector, que han venido prestando un servicio público eficiente, colapsen o sean arrebatados arbitrariamente por parte del sector público estatal. Por otra parte, los intereses corporativos privados, también presentan una seria amenaza para la estabilidad del “tercer sector público no estatal”. Al no estar acostumbrados a la competencia en cuanto a la prestación de los servicios sociales, el sector privado en aras de mantener un monopolio de ciertos servicios altamente lucrativos, presiona al Estado para que pongan límites legales a la prestación de los servicios de las instituciones públicas no estatales. Otro problema lo presenta el mismo sector social por la falta de preparación de las personas como beneficiarias directas del servicio público distribuido por el tercer sector. De acuerdo con la cultura pública de los latinoamericanos, estas personas asocian lo “público” con lo “gratuito”, y cualquier cobro por el servicio, por mínimo que sea, representa una severa oposición para la distribución de una asistencia pública de calidad. Prefieren un servicio público gratis, de baja calidad e ineficiente, antes de contribuir mínimamente con los gastos por la distribución del mismo. Esta es la excusa que buscan los políticos y funcionarios públicos estatales para poner fin a proyectos públicos no estatales cuyas administraciones no comparten su misma ideología o creencias políticas. Veamos algunos de estos elementos un poco más cerca.

## **Lo público no estatal en la reforma del Estado y su efecto sobre la administración pública local**

Los debates producidos en la etapa reformista del sector público estatal no fueron del todo tan utópicos como señaló Moisés Naim. Tal vez no han producido los resultados burocráticos esperados, ni la transformación de los gobiernos o del Estado, pero generaron reacciones en los sectores sociales que reclamaron su derecho de participación activa en los asuntos que “competen a todos”, es decir, en los asuntos públicos. Los sectores sociales ya no se sienten la necesidad de ser los beneficiarios pasivos de los servicios públicos otorgados por el Estado en calidad de “gratis” y de baja calidad o distribuidos por el sector privado (corporativo) con mayor calidad pero con un costo tan elevado que lo hace inaccesible a todos los estratos de la sociedad, sobre todo para las personas de bajos recursos, lo que promueve la exclusión social. De allí que se comenzó a debatir la tesis de crear un “tercer sector público no estatal”, que proviniendo de la sociedad, es decir, compuesto por particulares o privados pudiese distribuir servicios públicos con el apoyo financiero del sector público estatal.

La mecánica de esta estrategia pública sería relativamente sencilla. El Estado crearía infraestructura física donde funcionaría la institución que distribuye el servicio, mantendría con presupuesto público los gastos de la institución, pero dejaría que la distribución del servicio público, así como la administración del mismo estuviese en manos de sectores privados con vocación hacia lo público, a fin de garantizar un servicio de alta calidad pero de muy bajo costo para los sectores sociales, sobre todo, excluidos y marginados. Instituciones con estas características se distribuyeron por toda América Latina, particularmente en Brasil (donde se les puso como ejemplo), Argentina y México. Para darnos una idea de la magnitud de tal propuesta observemos más de cerca el nacimiento, el funcionamiento y los problemas terminales que una institución del tercer sector tuvo en un caso en particular de una provincia de Venezuela.

## El caso del Hospital Sor Juana Inés de la Cruz en el estado Mérida

El 19 de julio de 1995 la Gobernación del Estado Mérida y la Arquidiócesis de esa ciudad firmaron un convenio de naturaleza administrativa a través del cual se dispuso la creación del Hospital Sor Juana Inés de la Cruz. Bajo el mandato del Gobernador William Dávila Barrios, la entidad gubernamental entregaba la infraestructura de este centro asistencial, su organización y su mantenimiento a este sector religioso dirigido por el Monseñor Baltazar Porras y a la “Fundación Hospital Sor Juana Inés de la Cruz”<sup>8</sup> (*fundaciones de servicio público* según la tipología construida por Bresser Pereira). En muchos casos esta Fundación contrató directamente los servicios de especialistas para distribuir un servicio público de mejor calidad humana y profesional. Ubicado en la parte superior de uno de los barrios más pobres y marginal de esta Ciudad (Pueblo Nuevo), el hospital tenía como principio básico dar asistencia pública a las personas provenientes de este sector y sus alrededores.

El hospital cumplía con todas las características exigidas por los teóricos políticos partidarios de la creación y diversificación del sector público no estatal en América Latina. De acuerdo con los presupuestos señalados por Carlos Antonio Morales, Nuria Cunill Grau y Luiz Carlos Bresser Pereira, el centro asistencial en cuestión se caracterizaba por:

- 1) No tener fines de lucro. El servicio distribuido allí era totalmente gratis para las personas de muy bajos recursos. Sólo se pedía una pequeña colaboración no obligatoria (que no pasaba de los 500 o 1000 bolívares) a aquellas personas que luego de usar el servicio, en realidad estuvieran en capacidad de colaborar o se cobraba 1500 bolívares por sacar una radiografía a aquellas personas que tuviesen como pagarlas, a los que no, no se les cobraba absolutamente nada, todo quedaba a cargo de su conciencia.
- 2) El financiamiento provenía del Estado pero eran gestionados por administradores profesionales, mientras que los servicios menores (y hasta algunos especializados) lo distribuían el personal del sector religioso, particularmente monjas o curas-médicos, que colaboraban voluntaria y eficientemente para que el servicio tuviese la calidad y la eficiencia exigida.

- 3) De más esta decir que en esta institución no sólo impartían cursos de prevención y cuidado contra las enfermedades, epidemias o catástrofes, sino también colaboraban con el desarrollo social y deportivo de las diversas comunidades a su alrededor, para lo cual fomentaban eventos deportivos que conmemoraban cada aniversario de la fundación del hospital. Esto garantizaba la protección de los derechos sociales de los ciudadanos en cuanto a salud física y mental. Ayudaba, como afirma Bresser Pereira, a que no sólo se distribuyeran servicios sino también a ampliar los valores colectivos necesarios para el autocontrol social que fortalecía el sistema democrático y republicano de barrio más cercano a su dependencia, Pueblo Nuevo. Las asociaciones de vecinos de las comunidades alrededor del hospital sentían la motivación comunitaria que desprendía de esta institución para su propio proceso de autogestión y autoorganización.
- 4) Otras colaboraciones para el mantenimiento de los gastos provenían de otros sectores privados de la sociedad civil, sin que ello implicara ningún tipo de vínculo privado con alguno de estos sectores (corporativización del tercer sector) o instituciones, ni ningún tipo de privilegio a la hora de distribuir los servicios públicos (clientelismo público).

El 19 de septiembre del 2000, el nuevo Gobernador del Estado Mérida, Florencio Porras (Movimiento V Republica), rescindió mediante el decreto nº 020<sup>9</sup> el convenio entre la gobernación, la Arquidiócesis de Mérida y la Fundación Hospital Sor Inés de la Cruz. Mediante este acto administrativo y de manera arbitraria el sector religioso fue despojado de la administración del Hospital Sor Inés de la Cruz, sin previo aviso y mediante un acto de allanamiento por parte de las autoridades de la gobernación a esa institución<sup>10</sup> donde no se permitió la defensa por parte del sector religioso. Los alegatos dados por el nuevo gobernador era que dicha fundación había incumplido con los acuerdos establecidos entre esa gobernación y la fundación de servicio público y, por lo tanto, debía ser sancionada.

Esto generó una querrela pública entre el Estado y la Iglesia de repercusión nacional, que fue llevada hasta las máximas instancias del poder judicial. Al fin y al cabo, la gobernación logró su cometido y el sector re-

ligioso tuvo que abandonar definitivamente el Hospital. Esto tuvo consecuencias sobre todos los sectores sociales, profesionales y obreros que de una u otra forma se relacionaban con el hospital o la fundación, ya que se produjeron denuncias sobre despidos injustificados y arbitrarios tanto de profesionales como de los asistentes e imposición de una nueva junta directiva afecta según criterios ideológicos.

Se paralizaron inmediatamente todos los programas sociales y asistenciales que venía elaborando la institución. El servicio, que ahora era totalmente gratis, bajo tanto de calidad y de eficiencia, que un paciente en emergencia tenía que durar más de hora y media (y a veces hasta tres) para ser atendido, cuando con la antigua administración no duraba sino a lo máximo diez a quince minutos dependiendo del número de pacientes. La calidad humana del nuevo personal se vio tan disminuida que llegó a un nivel de insensibilidad ante los enfermos que prácticamente violaba los derechos humanos y sociales. Las medicinas que eran distribuidas gratuitamente por la antigua administración, ahora tenían que ser adquiridas por los mismos pacientes o sus familiares, haciendo cada vez más oneroso el servicio y dificultando la recuperación. Lo más lamentable fue que el efecto reestatizador del hospital repercutió negativamente sobre los sectores sociales que dependían de dicha institución, especialmente, el barrio Pueblo Nuevo. La anterior administración del hospital había hecho de este barrio un sector autoorganizado comunitariamente hablando, pero con la nueva administración estatista el barrio alcanzó los niveles más altos de criminalidad de toda la ciudad, debido al abandono de las actividades culturales, asistenciales, deportivas y sociales que antes incentivaba la institución.

En su lugar, al barrio Pueblo Nuevo la gobernación envió una "misión barrio adentro" donde los médicos cubanos se quejan constantemente de no poder trabajar porque los "*Malandros del barrio los tienen azotados*"(sic), lo que hacía imposible según su opinión que cumplieran con sus labores asistenciales.

Este caso nos sirve para ilustrar con claridad no sólo los beneficios de crear sectores públicos no estatales para los países de América Latina, sino también para ver las limitaciones que tienen estos sectores cuando cumplen bien su actividad por parte del Estado y sus intereses egoístas.

Casos como este hace que las posibilidades de crear y fortalecer una verdadera sociedad civil en América Latina sea siempre una tarea por realizar.

## A modo de conclusión

- 1) A pesar que la “segunda generación de reformas del estado en América Latina” tuvo repercusión a nivel de la prensa especializada, no tuvo el mismo impacto dentro de nuestras sociedades nacionales. Mucho de lo que se discutió en esta materia sigue siendo ampliamente ignorado por mucha de nuestras clases gobernantes locales que siguen atadas en la creencia que “el consenso de Washington” sigue predominando en la discusión sobre la reforma estatal.
- 2) A pesar que los expertos del Fondo Monetario Internacional llamaron a la “segunda generación de reformas del estado” un intento utópico de reformar el Estado para ponerlo al servicio del desarrollo de sus sociedades, consideraron críticamente que los logros alcanzados en esa dirección no habían sido satisfactorios. Sin embargo, tienen ampliamente razón los expertos del Banco Mundial al considerar que un Estado en crisis ética y burocrática no tiene la suficiente fuerza para proponer vías alternativas al desarrollo, sino que más bien se convierte en una dura traba para lograr los equilibrios sociales y macroeconómicos esperados. Un Estado eficaz y al servicio de su sociedad es una condición indispensable para salir de los desequilibrios sociales que atraviesan los países latinoamericanos.
- 3) Tanto la posición del Fondo Monetario Internacional como la del Banco Mundial no contaron que otra nueva etapa de discusión ocupara la agenda de la reforma estatal en esta región. A diferencia de las precedentes, que pusieron énfasis en las relaciones entre Estado y mercado, en esta nueva etapa puso énfasis en el sector social. Este ya no se concibe como un sector que tiene que ser informado o incluido marginalmente dentro de un proceso de reformas iniciadas o por los mecanismos invisibles del mercado o por los cambios burocráticos del Estado. Más bien se propuso y se defendió *la autonomía del sec-*

*tor social* y su capacidad de iniciar cambios internos que repercuten tanto en los sectores públicos estatales como en los sectores privados orientados hacia el mercado y en sus sociedades.

- 4) Sin embargo, ninguna de estas tres alternativas contó con la idea que los nuevos liderazgos emergentes de la región, apoyados con una gran cantidad de recursos económicos y con discursos anti-sistemas y anti-organismos financieros internacionales, acabarían por echar a un lado cualquier tipo de reforma estatal recomendadas desde el exterior o por centros especializados nacionales. En este nuevo y emergente paradigma, neopopulista o neosocialista, nuestras sociedades están subordinadas a los nuevos poderes centralizados que expanden irresponsablemente el gasto público y acrecientan una enorme burocracia ineficiente y parasitaria. Esta fue una consecuencia no esperada de una dilatada discusión de expertos internacionales que se preocuparon más por las discusiones macroteóricas que por solucionar eficientemente los problemas sociales de los países latinoamericanos.

## Bibliografía

- ARATO, Andrew y COHEN, Jean L. 1999. "Esfera pública y sociedad civil". *Metapolítica*. Vol. 3 N° 9 ene/mar. pp. 37-56. Centro de Estudios de Política Comparada. México.
- BANCO MUNDIAL. 1997. Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el estado en un mundo en transformación. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL. 2004. Sinergia, estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. N° 31. Mayo. Washington D.C.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria (Editores). 1998. *Lo publico no estatal en la reforma del Estado*. CLAD. Paidós. Argentina.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria, OSZLAK, Oscar y PRZEWORSKI, Adam. 2004. *Política y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- BURKI JAVED, Shahid y PERRY, Guillermo. 1996. *¿Que significa para el banco mundial la reforma del estado?* Itinerario para el Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington D.C.

- \_\_\_\_\_. 1998. *La larga marcha. Un programa de reformas para América Latina y el Caribe en la próxima década*. Banco Mundial. Washington.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Banco Mundial. Washington D. C.
- CALDERON, F. y DOS SANTOS, M. 1991. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. CLACSO, Fondo de Cultura Económico. Primera edición, Chile.
- CANSINO, Cesar y ORTIZ LEROUX, Sergio. 1997. "Nuevos enfoques sobre la Sociedad civil". *Metapolítica*. Abr/jun. Vol 1, Nº 2. pp. 211-226. Centro de Estudio de Política Comparada. México.
- CEPAL/CLAD/SELA. 1996. *Desarrollo con equidad*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- CORAGGIO, José L. 1994. "Del sector informal a la economía popular. Alternativas populares de desarrollo social". *Nueva Sociedad*, May/Jun. N1131. pp. 118-131. Caracas.
- CUNILL GRAU, Nuria. 1997. *Repensado lo público a través de la sociedad*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- \_\_\_\_\_. 1999. "¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?". *Nueva Sociedad* Mar/Abr. Nº 160. pp. 101-117. Caracas.
- DAGNINO, Evelina. 2004. "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? pp. 95-110. En MATO, Daniel (coord) *Política de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. FACES-UCV. Caracas.
- DIAMOND, Larry. 1997. "Repensar la sociedad civil". *Metapolítica*. Abr/jun. Vol 1, nº 2. pp.185-198. Centro de Estudio de Política Comparada. México.
- DIRMOSE, Diezmar (director) 2001. "Usos y promesas de la sociedad civil". *Nueva Sociedad* Ene/Feb. Nº 171. pg. 2-3. Caracas.
- \_\_\_\_\_. (director) 2001. "La segunda generación de reformas del Estado". *Nueva Sociedad*. Mar/Abril. Nº 160. pp. 2-3. Caracas.
- FERNANDEZ, ARIAS, Eduardo y MONTIEL, Peter. 1998. "Reforma económica y crecimiento en América Latina durante la década de 1990". pp. 87-120. En SUNKEL, Osvaldo (director) *América Latina después de las reformas Pensamiento Iberoamericano* Vol. Extraordinario. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid.
- FLEURY, Sonia. 1999. "Reforma del Estado en América Latina". *Nueva Sociedad* Mar/Abr. Nº 160. pp. 58-80. Caracas.

- HENGSTENBERG, Meter, KPHUT, Kart, MAIHOLD, Günther (editores). *Sociedad civil en America Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- HILB, Claudia. 1994. *El resplandor de lo publico*. Editorial Nueva Sociedad. Colección Nubes y Tierra. Caracas.
- LORA, Eduardo. 1998. "Una década de reformas en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo". pp. 27-54. En SUNKEL, Osvaldo (director) *"América Latina después de las reformas" Pensamiento Iberoamericano* Vol. Extraordinario. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid.
- LORA, Eduardo y BARRERA, Felipe. 1998. "El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales". pp. 55-86. En SUNKEL, Osvaldo (director) (1998) *"América Latina después de las reformas" Pensamiento Iberoamericano* Vol. Extraordinario. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid.
- OLVERA RIVERA, Alberto J. 1999. "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico". *Metapolítica*. Vol. 3 N° 9 Ene/Mar. pg. 69-78. Centro de Estudios de Política Comparada. México.
- OSPINA, Sonia y PENFOLD, Michael. 2002. *Gerenciando las relaciones intergubernamentales*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- OSZLAK, Oscar. 1999. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". *Nueva Sociedad* Mar/Abr. N° 160. pp. 81-100. Caracas.
- OTTONE, Ernesto. 1987. "La transformación del Estado en América Latina. Desarrollo histórico y visión de futuro". pp. 235-257. En MARTNER, Gonzalo (coord.). *Diseño para el cambio*. Editorial Nueva Sociedad, Unitar/profal.
- PANFICHI, Aldo (Coord) 2002. *Sociedad civil, esfera publica y democratización en America Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- PNUD. 2004. *La democracia en America Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Taurus-alfaguara. Buenos Aires
- SALAZA XIRINACHS, José M. 1995. "El papel del Estado y del Mercado en el desarrollo económico". pp. 455-499. En SUNKEL, OSVALDO (Compilador) (1995). *El desarrollo desde dentro*. Un enfoque neoestructuralista para América Latina. CEPAL. El trimestre Económico. Fondo de Cultura Económico. México.

- SELA [Comp.] 1987. *Políticas de ajustes*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.
- SILVA, Patricio. 1997. "Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina". *Nueva Sociedad*. Nov/Dic. n° 152. pp. 54-67. Caracas.
- STALHL, Karin. 1994. "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". *Nueva Sociedad*, May/Jun. N.131. pp. 48-71.
- STIGLITZ, Joseph. 2003. *Los felices noventas. La semilla de la destrucción*. Taurus. Argentina.
- SUNKEL, OSVALDO (Compilador) 1995. *El desarrollo desde dentro*. Un enfoque neoestructuralista para América Latina. CEPAL. El trimestre Económico. Fondo de Cultura Económico. México.
- \_\_\_\_\_. (director) 1998. "América Latina después de las reformas" *Pensamiento Iberoamericano* Vol. Extraordinario. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Centro Español de Estudios Latinoamericanos. Madrid.
- TERREGNO, Rodolfo. 1989. "Privatizar para que el Estado Controle mejor". *Nueva Sociedad*, Nov-Dic. N1104. pp.144-154. Caracas.
- TORRE, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas en América Latina*. Paidós. Argentina.
- VILAS, Carlos (coord) 1995. *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Debates y alternativas. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.