

## **Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina \***

**Yehezkel Dror**

### **1. La desilusión de América Latina <sup>1</sup>**

América Latina ha sido una gran desilusión. Hace cincuenta años existía la opinión generalizada que América Latina sería el próximo continente en “despegar” y el Sureste Asiático ni siquiera se mencionaba entre los candidatos a grandes progresos económicos. Pero la realidad acabó con las expectativas: el Sureste Asiático se convirtió en una de las regiones de más rápido crecimiento que se hayan conocido en la historia y América Latina se quedó estancada. Es cierto que recientemente han habido señales de progreso en algunos países latinoamericanos, pero éstas pudieran fácilmente quedar en simples fluctuaciones y seguramente tras las esperanzas no justificadas, vendrán las desilusiones tal como ha sucedido frecuentemente en el pasado.

Si se tratara sólo de algunos países latinoamericanos los que se encuentran en situaciones de serio estancamiento inherente, no sería tan difícil de explicar. Cuando la mayoría de la población es de raza indígena, pobre, carece de educación y ha sido abandonada durante siglos, entonces no es fácil lograr un crecimiento económico rápido. Además, en ese tipo de situación en que el crecimiento económico necesariamente se concentraría en un comienzo en pequeños segmentos de la población, podría resultar contraproducente porque conduciría a un conflicto social y nos encontraríamos en un callejón sin salida.

No obstante, pese a las muchas diferencias radicales que existen entre los países latinoamericanos, todos comparten un mismo malestar, el estancamiento socioeconómico y político, con altibajos que no producen ningún cambio drástico en la situación básica.

Esta realidad llama aún más la atención cuando se estudian los países latinoamericanos y se observa que la situación “objetiva” es excelente en todos los sentidos y debería producir fácilmente un sociedad próspera. Este es el caso de Venezuela, que tiene una población relativamente pequeña y homogénea, élites altamente calificadas y una multitud de recursos naturales; sin embargo, Venezuela es una gran desilusión. Esto indica que por lo general, las causas del estancamiento en América Latina no son “materiales”.

Cada país latinoamericano es único y singular en muchos sentidos, de allí las explicaciones específicas para los tantos fracasos y algunos éxitos ocasionales. Sin embargo, en vista de que América Latina en su conjunto comparte el fracaso y pese a las diferencias entre los países, mi conjetura es que para lograr una explicación profunda del fracaso debemos estudiar a la Región en su conjunto. Sólo entonces podremos identificar las causas críticas del fracaso que pudieran ser vencidas, llevando a la mayoría de América Latina a experimentar una mutación, de la desilusión a un notable éxito.

### **2. Cómo explicar el fracaso**

La búsqueda de las causas de la triste situación de América Latina produce múltiples explicaciones, pero ninguna de ellas totalmente satisfactoria. Es importante tener en cuenta que las causas no deben confundirse con los síntomas. La corrupción política es sin duda un notorio síntoma del malestar latinoamericano, pero no es su causa, sobre todo si consideramos que tanto en Europa como en el Sureste Asiático, lo que en el pensamiento occidental contemporáneo se califica como corrupción generalizada, no ha impedido la modernización rápida y el desarrollo socioeconómico y político exitoso.

---

(\*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

Traducido del inglés por Sabeth Ramírez, con la supervisión de David Edelman.

Me permitiré ilustrar mis conjeturas sobre las causas fundamentales del fracaso de América Latina con tres propuestas:

Primero, las tradiciones de España y Portugal, tal como se trasplantaron a América Latina y tal como continúan hoy día, constituyen una barrera al éxito socioeconómico y al desarrollo político. Causaron la declinación de España y Portugal (y los resultados negativos de las ganancias extraordinarias que también jugaron un importante papel en algunos países latinoamericanos, especialmente Venezuela). Para sobreponerse a estas tradiciones y transitar a la modernización, España y Portugal han tenido que integrarse a la Unión Europea, exponiéndose así a la infusión “obligada” de diferentes culturas socioeconómicas y políticas.

Más específicamente, los rasgos lusohispánicos de gobierno (*governance*) que fueron introducidos en América Latina y que hoy prevalecen, muy bien pudieran explicar el fracaso. Estos incluyen enfoques fuertemente legalistas y formalistas, combinados con características centralistas y autocráticas, junto con estructuras cuasi “aristocráticas” contrarias a los requerimientos del éxito socioeconómico que se alcanza bajo condiciones modernas y en culturas políticas democráticas.

En segundo lugar, América Latina no pasó por lo que Joseph A. Schumpeter denominó “la destrucción constructiva”<sup>2</sup>. Ni las reformas religiosas ni la contrarreforma, ni las guerras en gran escala, las revoluciones sociales repetidas ni la ocupación extranjera causaron suficientes trastornos en las instituciones y redes sociales como para crear el espacio para forzar la innovación radical<sup>3</sup>.

En tercer lugar, la acumulación de capital ocurrió a destiempo, después de la internacionalización de las élites económicas, con el resultado que el capital producido en la región salió de América Latina en lugar de ser reinvertido en la Región.

Estas son sólo algunas conjeturas que ilustran las profundas causas del fracaso de América Latina. No obstante, es esencial definir la naturaleza de esas causas según se relacionan con los rasgos históricos fundamentales, como base para efectuar una seria consideración de los requerimientos de “Reforma del Estado”.

### **3. Las tareas del Estado**

Se ha difundido ampliamente la especie que el Estado es cada vez menos importante y que el mercado tiene mayor capacidad de cumplir las funciones centrales de la sociedad. Sin embargo, esta versión “capitalista” de la “extinción del Estado” es falsa, al igual que lo fue la versión marxista. El cumplimiento de las diversas funciones sociales se logra mejor en condiciones cambiantes y a través de varias instituciones, entre las cuales el mercado es muchas veces más efectivo y eficiente que las jerarquizadas estructuras públicas en la gestión de las actividades económicas y en la entrega de algunos servicios. No obstante, las funciones críticas que fijan el rumbo de la sociedad para el futuro pueden y deben ser cumplidas únicamente por los gobiernos; las decisiones más críticas son del dominio legítimo y efectivo del gobierno central.

Un primer argumento a favor de esta propuesta obvia, aunque frecuentemente negada, es ideológico: en vista que la acción humana deliberada ejerce influencia sobre los futuros colectivos, éstos deben ser decididos por procesos democráticos y no por “manos invisibles” y los poderes económicos que se esconden tras ellas.

En términos de capacidad, el segundo argumento no es menos importante: sólo los gobiernos pueden desarrollar y supervisar la implantación de políticas globales sobre asuntos vitales que configuran el futuro. En el orden latinoamericano, ejemplos de esto serían los siguientes (sin ningún orden de prioridad): la seguridad interna; los proyectos de infraestructura de gran escala; las políticas macroeconómicas; la expansión de los mercados a la vez que su regulación, incluyendo el empleo y las políticas industriales; la redistribución de la riqueza; la educación; la integración multiestatal y la reestructuración del poder constitucional, entre otros.

Las decisiones detalladas y la ejecución de estos asuntos deben también ser delegadas, y frecuentemente lo son, a niveles subnacionales de gobierno, a antes de la sociedad civil y al mercado, de conformidad con el principio de la subsidiariedad. En consecuencia, el alcance cuantitativo del gobierno (*governance*) podrá ser reducido, sin que de ninguna manera esto disminuya su importancia vital en lo cualitativo, sobre todo cuando existen profundas causas que impiden la transformación deseada de la sociedad.

Esta conclusión es inevitable cuando se requieren cambios en las tendencias y situaciones de la sociedad y los gobiernos quedan a cargo, para decirlo en pocos términos, de la “arquitectura social”. La Unión Europea es la mejor ilustración de este hecho: pese a todo lo que se diga acerca de “reducir el tamaño de los gobiernos”, las decisiones más críticas en cuanto a forjar el futuro se refieren al diseño y el desarrollo de la Unión Europea. Y éstas son decisiones del gobierno central, sujetas al apoyo y al control democrático.

América Latina desea pasar del estancamiento al progreso acelerado. Esto es algo muy distinto de la provisión rutinaria de servicios y de mejoras incrementales. Lo que se requiere es una redefinición de la trayectoria social hacia el futuro, mediante la asunción, por parte de los gobiernos centrales, de las funciones críticas de seleccionar las intervenciones que signifiquen un salto adelante, valiéndose de los procesos actualmente vigentes y actualizándolos al mismo tiempo.

Los gobiernos no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, ni son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. Sin embargo, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y la supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto es más cierto aún en América Latina, donde existen fuertes características socioculturales que impiden la transformación. Por consiguiente, no basta con “facilitar” los actores del cambio, es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo.

Esta tarea del Estado de hacer que ocurran las transformaciones sociales, es la que debería constituir el centro de los esfuerzos de “Reforma del Estado”.

#### **4. Mejoramiento de las capacidades de la arquitectura social**

No existe ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores tales como la democracia. Es cierto que todos los estados modernos cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica. No obstante, los Estados cumplen diversas tareas, que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas. En vista de que en muchos aspectos importantes la incómoda situación de América Latina es única y singular, los atributos requeridos del Estado también en cierta medida deben ser únicos y singulares para poder ajustarse, bajo esas condiciones latinoamericanas, a los requerimientos de las tareas de arquitectura social por cumplirse.

Estas tareas “transformadoras” de los gobiernos, dirigidas a lograr grandes adelantos transitando desde el estancamiento hacia un rápido “ascenso”, en tanto enfrentadas a las causas de un fracaso singular, distan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y de los esfuerzos tradicionales internacionales de “reinventar el gobierno” en Europa y Estados Unidos. Los requerimientos de grandes adelantos en América Latina difieren radicalmente de los esfuerzos por lograr la “eficiencia”, la “efectividad” y la “reducción del gasto público”. Requieren la toma de medidas que se apartan de las rutas usuales de la “reforma administrativa”. Igualmente, son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos pasados y presentes de “modernización del Estado” que se han observado en la Región.

Es cierto que casi todos los países latinoamericanos se dedican actualmente a renovar el gobierno (*governance*) de manera sustancial; incluyéndose en esto los pasos tomados en algunos países dirigidos a lograr grandes adelantos. La democratización y los cambios constitucionales asociados por una parte, y los pasos hacia la integración económica entre los países por la otra, caen claramente dentro de la

categoría de “arquitectura social” en el mejor sentido de la palabra. Demuestran que América Latina posee las fuerzas sociales, los dirigentes, la voluntad, las capacidades y las herramientas para dirigirse hacia logros significativos.

No obstante, la brecha entre las capacidades disponibles del gobierno y los requerimientos mínimos para adoptar políticas y acciones transformadoras sigue siendo enorme. Al menos que la reforma del Estado pueda reducir este déficit de capacidad, las probabilidades de una rápida transformación en América Latina - en tanto dependan de la acción humana colectiva - siguen siendo muy bajas.

Cuatro caminos resultan esenciales para mejorar radicalmente las capacidades gubernamentales de “transformación social”.

Primer Camino: Concentrar el poder para lograr una destrucción esencial y creativa, aunque dolorosa.

Segundo Camino: Desarrollar grandes estrategias de transformación, haciendo énfasis en poderosos “impulsores” selectos.

Tercer Camino: Implantar rápidamente “proyectos” seleccionados para remover los cuellos de botella y avanzar en la transformación.

Cuarto Camino: Seguir adelante con la cooperación y la integración multi-países.

Para emprender rápidamente estos caminos, se propone un enfoque de reforma del Estado de “radicalismo selectivo”, que implica un rediseño radical de los componentes críticos de la capacidad. Este enfoque requiere además la capacidad para tolerar los costos políticos y sociales de las reformas del Estado, operando dentro de las estructuras políticas básicas según son aceptadas en América Latina<sup>4</sup>, mientras que simultáneamente se va cambiando su desempeño y “cultura”.

Si se quiere seguir estos caminos, será necesario tomar una serie de medidas de reforma, las cuales pueden y deben ajustarse a las especificidades de cada país latinoamericano. No obstante, para ser, aunque sea un poco, “operativo”, ilustraré las posibilidades y las necesidades de reforma con respecto a cada camino sugerido, en forma de recomendaciones provisionales seleccionadas.

### **Primer Camino. Concentrar el poder para lograr una destrucción esencial y creativa, aunque dolorosa**

América Latina no puede adelantar rápidamente si no se sobrepone a la “tiranía del status quo”: gruesas redes de interés que se aferran a estructuras económicas y políticas obsoletas y amplios grupos sociales que luchan, como se podría esperar, por conservar sus pocos derechos adquiridos. Por consiguiente, la reforma del Estado debe facilitar la concentración de poder esencial para una destrucción creativa y dolorosa, pero absolutamente necesaria.

Estoy dejando de lado las ventajas del autoritarismo iluminado, tal como se observa en algunos países del Sureste Asiático y tal vez en algunos casos latinoamericanos. Es demasiado peligroso y demasiado costoso en términos de valores humanos, además de que no sería aceptable en la democracia latinoamericana contemporánea. Sin embargo, sin infringir las reglas básicas de la democracia, es mucho lo que se puede hacer por mejorar la concentración legítima del poder, aumentando en principio el del Presidente, sujeto a ciertas salvaguardas. Por ende:

Primera Recomendación: Los presidentes deben ser elegidos por 6 u 8 años, con la posibilidad de ser reelectos por un período adicional de 4 años.

Segunda recomendación: Los presidentes deben ser autorizados para convocar nuevas elecciones para la legislatura, limitándose a un máximo de una vez cada dos años.

Tercera recomendación: Los presidentes deben ser autorizados para someter a referéndum las propuestas más importantes, limitándose a una vez por año.

Cuarta recomendación: Una mayoría de tres-cuartas partes de la legislatura debe estar autorizada para llamar a nuevas elecciones presidenciales, junto con nuevas elecciones de la propia legislatura.

Estas son las bases estructurales para la concentración del poder democrático que son esenciales para la destrucción creativa. Más importantes aún son las estrategias políticas apropiadas emanadas del Presidente, como por ejemplo la movilización de un amplio apoyo, desarrollando y presentando una visión realista que goce de credibilidad, adoptando políticas sociales que ofrezcan una red mínima de seguridad e impliquen una participación más diversificada y amplia en las principales decisiones y construyendo una estructura de apoyo de geometría múltiple que vaya más allá de los grupos de poder tradicionales.

Estas recomendaciones del arte de conducir el Estado quedan fuera del alcance de la “reforma del Estado”<sup>5</sup>, pero sirven para recordarnos que la calidad del gobierno (*governance*) incluye un “software” que se encuentra más allá de las reformas estructurales del “hardware”. No obstante, la construcción de capacidades para desarrollar las artes apropiadas para conducir el Estado es una de las principales especificaciones para la reforma del mismo (valga la metáfora de adaptarse al hardware moderno con software incorporado).

Volviendo a la reforma del Estado, las mejores artes de conducción del Estado sirven de muy poco cuando inevitablemente implican mucho dolor y mucho esfuerzo de “reestructuración”, a menos que el Presidente y otros políticos de primera línea estén totalmente libres de corrupción y de toda sospecha de corrupción. De allí que:

Quinta recomendación: Debe promulgarse y obligarse un código de ética estricto para los políticos electos y al mismo tiempo, compensarlos adecuadamente conteniendo los “costos” de la política. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y las acusaciones deben resolverse ante instancias jurídicas, con duras penas para los políticos en altos cargos que resulten culpables de corrupción.

## **Segundo Camino. Desarrollo de grandes estrategias para la transformación, centradas en “Impulsores” selectos y poderosos**

La sustancia de las estrategias de transformación social apropiadas cae fuera del tratamiento que se le da a la reforma del Estado en este trabajo. Sin embargo, se ha logrado un hallazgo que reviste vital importancia para ese proceso: no existen opciones conocidas para lograr las transformaciones sociales deseadas en América Latina.

Numerosas personas e instituciones “creen firmemente” en una u otra solución mágica, siendo el “libre mercado” el remedio universal más promovido en la actualidad. Pero aún si el libre mercado pudiera por sí solo producir el milagro, lo cual es bastante dudoso, la mayoría de las sociedades latinoamericanas estallarían, entre otras razones porque no producen suficientes empleos para cumplir con la demanda y las expectativas.

Esto es bien conocido por los muchos líderes latinoamericanos sobresalientes; lo que sucede es que carecen de ideas respecto de políticas más prometedoras. Basta con hablar en privado con los dirigentes políticos y ganar acceso a sus reuniones cerradas, para enterarse que el verdadero problema de los muchos presidentes y ministros de gran calidad que allí existen es el de no saber qué hacer y que ellos sepan que no saben.

Más bien, quedan a merced de - y muchas veces hasta les “lavan el cerebro” - las instituciones y los asesores que hacen de gurús y que alegan tener una respuesta para todos los problemas. La “privatización”, “recortar el gasto público”, “combatir la pobreza”, el “desarrollo sostenido”. Todas éstas son fórmulas mágicas propugnadas por una variedad de modernos aprendices de brujo.

Tales tratamientos con frecuencia cumplen su cometido si se administran en dosis precisas y bajo una supervisión estricta. No obstante, constituyen lo que los griegos llamaban *pharmakon* - en las dosis correctas, sanan; si se administran en exceso, envenenan.

En el caso de muchos de los problemas críticos de América Latina, ni siquiera existe un *pharmakon*. De allí que, siguiendo lo que se mencionaba anteriormente, en países con poblaciones

crecientes, no existe idea alguna de cómo ofrecer empleo adecuado a la creciente generación en edad laboral, la cual será cada vez más exigente debido a que habrá recibido más educación o por lo menos habrá estado expuesta a la visión de una vida mejor tal como se ve en las imágenes de las telenovelas.

La Unión Europea, altamente desarrollada, también enfrenta problemas tales como el desempleo y la inmigración de países pobres, sin opciones prometedoras. Con mayor razón, el desarrollo creativo y la "invención" de grandes y novedosas estrategias de transformación social es esencial para América Latina. Podría ser de ayuda el aprendizaje selectivo de la experiencia de otros y el uso cauteloso de teorías y sugerencias existentes. Pero se debe ser muy escéptico respecto a las "soluciones estándar" y creativo en el desarrollo de las nuevas grandes estrategias.

La creación de grandes estrategias no es un atributo nato de los gobiernos. Los intelectuales libres, los teóricos universitarios, las instituciones independientes de investigación, etc., lo hacen mejor. Y América Latina los tiene en abundancia. En todo caso, los resultados hasta la fecha han sido muy poco adecuados. Por consiguiente:

Sexta recomendación: Se debe fomentar, ampliar y apoyar el pensamiento social independiente, también la experimentación sobre las grandes estrategias de transformación social, y los gobiernos deben someterse a un aprendizaje intensivo de estos esfuerzos.

No obstante, el gobierno también debe tomar parte en el desarrollo de las grandes estrategias, sobre todo en vista de que las capacidades para la solución de problemas sociales no han dado lugar a nuevas ideas adecuadas. En parte, esto debe lograrse trabajando de cerca con el funcionario que tomará la decisión al más alto nivel, dentro de lo que yo llamo "enclaves de excelencia profesional para el pensamiento sobre las grandes estrategias", protegidos de la política burocrática y de las incapacidades producidas por el entrenamiento académico. Por consiguiente:

Séptima recomendación: Deben establecerse unidades compactas de "planificación estratégica" en los despachos presidenciales, en interfaz estrecha con el Presidente y otros funcionarios con poder de decisión. Los profesionales de alta calidad que se desempeñarán en estas unidades deben formarse en programas de aprendizaje intensivo sobre los enfoques avanzados de transformación social y planificación de políticas<sup>6</sup>.

No obstante, a menos que los altos decisores, ellos mismos, tengan oportunidad de ocuparse en esa "contemplación política", hasta el mejor staff trabajará frecuentemente en vano. Por consiguiente:

Octava recomendación: Los Presidentes y altos ministros deben tener oportunidades para esa "contemplación" de modo de poder pensar en transformaciones estratégicas. Periodos de retiro de un par de días y estructuras adecuadas para talleres, ilustran esta modalidad.

Pero todo esto podría ser una *"fata morgana"* si la naturaleza real de la crisis es ignorada. Inevitablemente, los altos niveles de gobierno están bajo una constante presión de crisis, con emergencias que se manejan con estrategias de largo plazo inadecuadas.

Este es un error fundamental porque las crisis son también oportunidades, en la medida en que ellas frecuentemente permiten vencer obstáculos que ordinariamente son muy rígidos. Sin embargo, para utilizar las crisis como oportunidades se requiere una preparación esmerada, que incluye la paradójica necesidad de enfrentarlas con improvisaciones, pero pensando en estrategias profundas de largo plazo (no planes de contingencia, los cuales jamás son apropiados para crisis reales). Por consiguiente:

Novena recomendación: Se debe prestar mucha atención a la formación del Presidente y los principales ministros en capacidades para la gestión de crisis, involucrando estrechamente en ésto al personal de planificación estratégica.

Se haga lo que se haga, las unidades cercanas a las instancias centrales de adopción de decisiones no pueden concentrarse en el pensamiento político profundo, ya que se encuentran demasiado expuestas a las presiones y demandas del momento. Igualmente, ese personal no puede estar ocupándose en iconoclasias debido a los altos costos políticos que eso supone. Tampoco puede lograr

la masa crítica de disciplinas y experiencias múltiples que son necesarias para el desarrollo de grandes estrategias de transformación innovadoras. Por consiguiente:

Décima recomendación: Todo país debe tener aunque sea una “Organización de investigación y desarrollo de políticas” (*Think Tank*), que se dedique al análisis y al estudio independiente de políticas, con el fin de desarrollar las grandes estrategias de transformación con la ayuda de una masa crítica de personal multidisciplinario y de experiencia diversa, conjuntamente con una red pluralista que incluya los entes más prominentes de investigación y análisis.

En buen número de países latinoamericanos, los ministerios de planificación podrían ser transformados en organizaciones de investigación y desarrollo de políticas, luego de deshacerse de la necesidad de preparar planes macroeconómicos de cinco años que en el mejor de los casos son inútiles y que suelen ser contraproducentes. Pero esta posibilidad debe ser examinada en el contexto de cada país.

Si observamos la realidad, los países de América Latina se enfrentan a duras negociaciones con los organismos internacionales y las potencias mundiales. Con frecuencia, tales negociaciones resultan críticas para el país. América Latina está bien posicionada, ya que posee extraordinarios negociadores. Sin embargo, sólo unos pocos países latinoamericanos utilizan a cabalidad los conocimientos y las ideas disponibles para mejorar sus capacidades de negociación, desde los perfiles psicológicos y el análisis de juegos de lenguaje hasta la teoría del conflicto y los modelos de negociación. Por consiguiente:

Undécima recomendación: Los países latinoamericanos que participan en negociaciones muy importantes deben contar con una estrategia de negociación profesionalizada y un personal táctico que sirva de apoyo a los propios negociadores.

En el caso de algunos asuntos de política, el pensar y actuar juntos por parte de varios países latinoamericanos puede resultar bastante útil, haciendo mejor uso de los recursos limitados y de muchas oportunidades que se presentan para el aprendizaje común y la acción compartida. Por consiguiente:

Duodécima recomendación: Debe fomentarse el pensamiento y desarrollo de grandes estrategias de transformación sobre una base compartida entre múltiples países; incluyendo el establecimiento de una Organización Latinoamericana para la Investigación y Desarrollo de Políticas.

No obstante, todas estas recomendaciones pudieran ser en vano, aunque se implantasen en su totalidad, a menos que se alivie la carga de lo que metafóricamente se puede llamar las “mentes centrales de los gobiernos” en cuanto a asuntos de actualidad que son urgentes pero no verdaderamente vitales. Los estudios efectuados y disponibles sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado indican claramente que la mayoría de ellos gastan gran parte de su precioso tiempo y energía en microasuntos, los cuales en un momento dado pueden ser muy importantes, pero seguramente no harán ninguna diferencia para el futuro. Esto es igualmente aplicable a los principales ministros y a funcionarios de alto rango.

De forma similar, las mentes centrales de los gobiernos en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulatorias y de provisión de servicios, quedando poco espacio para el pensamiento y la acción estratégicos. Es indispensable reducir dichas sobrecargas, transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor en otro sitio y así pasando por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación. Por consiguiente:

Decimotercera recomendación: Debe darse prioridad a la transferencia de las funciones del gobierno central a otros niveles de gobierno, a unidades y procesos no gubernamentales, a los mercados y a nuevos tipos de organismos de gestión semi-independientes, dentro de una amplia reestructuración del Estado, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

### **Tercer camino. Implantación rápida de proyectos seleccionados para remover los cuellos de botella y avanzar en la transformación**

La rápida transformación de la sociedad requerirá una intervención selectiva con los principales “impulsores” del futuro, siguiendo el enfoque propugnado por Albert Hirschman, pero tomando medidas para reducir los efectos “antagónicos”<sup>7</sup>. Esto a su vez requerirá, adicionalmente a las grandes estrategias apropiadas ya mencionadas, buenas capacidades de seguimiento para poder identificar los principales cuellos de botella que deben necesariamente ser removidos si se ha de lograr la transformación acelerada. Por consiguiente:

Decimocuarta recomendación: Debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independiente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas. Los hallazgos y los pronósticos de esa función deben servir de insumo a la toma de decisiones, complementados por arreglos apropiados para presentar resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Los avances hacia las transformaciones deseadas y la remoción de los cuellos de botella, con frecuencia requerirán del acceso a vías rápidas para pasar por las estructuras burocráticas. Intentar reformas en éstas toma mucho tiempo, supone altos costos políticos y muchas veces resultan inútiles. En consecuencia, los proyectos focalizados pueden ser preferibles para la reestructuración de algunas variables claves, tales como la educación, los mercados de capital, la privatización, la recaudación de impuestos, el mejoramiento de la seguridad interna, proyectos físicos de gran escala, etc.

Decimoquinta recomendación: Los principales impulsores y cuellos de botella deben ser manejados mediante un enfoque de proyecto, con estructuras separadas que operen de acuerdo a los principios de la gestión de proyectos. Debe fijarse una fecha de “cierre”, con posibilidades limitadas de prórroga.

### **Cuarto camino. Adelantar la cooperación e integración de multi-países**

Existen muchos argumentos a favor de fortalecer la cooperación entre los países latinoamericanos dirigidos a realizar el sueño de Simón Bolívar de una nación latinoamericana unificada. Tampoco faltan los argumentos en contra, tal como la incompatibilidad de muchas economías nacionales, ventajas de la integración con países no latinoamericanos, como por ejemplo el TLC de Norteamérica, etc.

No obstante, la visión de este trabajo es diferente, ya que trata de reforma del Estado. Desde este punto de vista, el argumento básico para adelantar la cooperación y la integración inter-estatales puede resumirse como sigue:

En general, el Estado ha fracasado en América Latina. Los esfuerzos por reformarlo dentro de sus paradigmas básicos del pasado son dudosos, según se ha observado en el fracaso de muchos esfuerzos de reforma. En consecuencia, hace falta dar un salto desde los mismos fundamentos del Estado. El paso hacia la integración inter-estatal es precisamente un salto de esa naturaleza, y pudiera producir un nuevo tipo de estructura política muy superior para América Latina, mediante una mezcla de instituciones del Estado, sub-estados y supra-estados.

Pasar a una cooperación e integración inter-estatal cada vez mayor constituirá una “ruptura” con el pasado y vencerá las causas básicas del fracaso, según se mencionó anteriormente, sobre todo si las nuevas instituciones inter-estatales se construyen desde sus cimientos de forma de evitar una cultura demasiado legalista. Un “nuevo comienzo” permitirá además la llegada de las innovaciones hasta entonces impedidas por la tiranía del status quo dentro de los estados, contribuyendo así a la destrucción constructiva. Por consiguiente:

Decimosexta recomendación: Debe adelantarse rápidamente la cooperación e integración inter-estatal y al mismo tiempo construir instituciones multi-estatales capaces de aliviar la carga de tareas que los estados no pueden cumplir.

## **5. El enfoque de reforma del Estado mediante el radicalismo selectivo**

Las dieciséis recomendaciones antes presentadas ilustran el enfoque propuesto de reforma del Estado mediante el radicalismo selectivo. En el centro de las reformas del Estado que se requieren no se encuentran la eficiencia, la efectividad, la provisión de servicios y la reducción del gasto público, sino las capacidades para participar en las transformaciones sociales. Puede ser necesario y costo-efectivo participar también en reformas “rutinarias” administrativas y del Estado, pero éstas deben ser secundarias a las reformas radicales que son importantes para promover las capacidades de participar en las transformaciones sociales.

Decimoséptima recomendación: Los esfuerzos de reforma del Estado deben concentrarse en las capacidades de participar en las transformaciones sociales, con el rediseño radical de variables claves seleccionadas que determinan dichas capacidades.

Moverse en esta dirección requiere abandonar los enfoques tradicionales de reforma y resistir las presiones externas que suelen acompañar a las teologías no apropiadas de reforma. Igualmente, hace falta establecer una unidad de reforma del Estado comprometida de lleno con el enfoque propuesto, capaz de implantarlo y que goce del apoyo pleno de los centros de poder político.

Decimoctava recomendación: Debe establecerse un proyecto compacto de reforma del Estado en la Oficina del Presidente, dedicado a mejorar las capacidades de transformación social a través de un enfoque radical de reforma y con capacidad para implantarlo.

## **6. Procura de los recursos para la reforma del Estado**

Todos los propósitos quedan en nada si no se dispone de los recursos esenciales para reformar el Estado. El factor limitante no es el dinero, ya que las reformas aquí propuestas son sumamente costo-efectivas y además de muy poco costo en términos absolutos, si se las compara con cualquier pequeño proyecto físico. Hay, sin embargo, dos recursos esenciales que son muy escasos, vale decir, el apoyo del poder político sofisticado y profesionales de políticas estatales altamente calificados.

Las reformas propuestas en cierto sentido no presentan dificultades políticas. No tienen que ver con el despido de empleados, aunque no evitan la reducción del gasto público y esto puede ser necesario. Sin embargo, en otros sentidos sí resultan difíciles tanto política como psicológicamente. Las dificultades, en orden ascendente, son las siguientes:

Requieren vencer teologías de reforma ampliamente aceptadas. Esto incluye algunas que son sostenidas, propugnadas e impulsadas por actores internacionales muy poderosos, así como por profesionales bien establecidos. Producen un giro en el equilibrio del poder dentro de la política y del gobierno (*governance*). Más difícil aún, requieren cambios de interfaz entre el poder y el conocimiento, con el resultado que las consideraciones profesionales ocupan un mayor espacio que el juicio político.

El último punto requiere ser enfatizado. La mayoría de las principales propuestas convencionales no intervienen los procesos de juicio político en los pasillos del poder. Las propuestas de reforma política sí tienen un impacto directo sobre los políticos de alto rango, tal como se discutió ampliamente y se realizó en América Latina. Pero la mayoría de las reformas políticas tratan con temas que los políticos conocen bien y saben administrar.

No obstante, mejorar las capacidades para participar en la arquitectura social, tal como se propone en este trabajo, penetra las esferas “privadas” del arte de gobernar y del juicio político en su más alto nivel e inyecta nuevos elementos que suelen contradecir la cultura política prevaleciente. Por consiguiente:

Decimonovena recomendación: Se debe ir acumulando un sofisticado y fuerte apoyo político para las reformas.

Esta recomendación es más un deseo que una recomendación operativa. Si no existe una fuerte voluntad política para participar en la reforma del Estado propuesta y si la voluntad política no es

sofisticada respecto a la necesidad de pasar a una interfaz diferente entre el poder tradicional y los nuevos tipos de conocimiento-poder, entonces resultará sumamente difícil avanzar por el camino propuesto.

Sin embargo, si existe el apoyo y la comprensión a alto nivel, se puede ir logrando un apoyo político y un esclarecimiento más generalizado. Esto nos lleva a un tema que merecería un estudio propio: la necesidad de mejorar a los políticos<sup>8</sup>. En todos los aspectos del mejoramiento de las capacidades para gobernar y mejorar la política, se requiere el mejoramiento de los políticos. Esto es algo que debe emprenderse ampliamente, comenzando con las normas electorales y pasando por la supervisión de la salud y el estado mental de los políticos de más alto nivel. Pero en cuanto aquí nos concierne, con un enfoque más limitado intentaremos ilustrar lo que se debe y se puede hacer.

Vigésima recomendación: Deben establecerse “colegios universitarios de política” nacionales y multi-nacionales, donde los políticos y otros funcionarios que formulan o influyen la formulación de políticas, puedan permanecer por períodos de una a seis semanas para considerar en profundidad y con la ayuda de insumos apropiados, los principales temas de actualidad relacionados con la transformación social, incluyendo las más importantes necesidades en materia de reforma del Estado.

La propuesta de dotar a los políticos de oportunidades estructuradas para contemplar la política contraviene a lo convencional, aunque es absolutamente esencial y en realidad no es difícil de ejecutar. Por lo contrario, la necesidad de entrenar a los funcionarios gubernamentales ha sido ampliamente reconocida y se dedican muchos recursos a esta actividad. Pero los profesionales de alto nivel que se requieren para las recomendaciones aquí presentadas son muy escasos.

Un médico pasa unos siete años de estudio a tiempo completo y de pasantías y luego se le exigen otros tres años para convertirse en “especialista”. Sin embargo, la transformación social y otros campos políticos son mucho más complejos que la medicina. Si pensamos un poco y no nos permitimos caer en los hábitos convencionales, no tenemos más remedio que asombrarnos por el hecho que a los altos funcionarios de gobierno no se les exija un largo entrenamiento y aprendizaje, por lo menos igual que a los médicos.

Veamos las cosas desde un punto más positivo: Las capacidades para participar en transformaciones sociales y en actividades complejas del Estado en su conjunto requiere todo un cuadro central de profesionales entrenados a muy alto nivel. Cualitativamente, un “personal de alto nivel profesional” compuesto por 100 a 300 personas, debe ser suficiente en la mayoría de los países latinoamericanos para encargarse del crítico campo del desarrollo de estrategias de transformación y de funciones de gestión de proyectos<sup>9</sup>. Sin embargo, este personal debe ser distinto en lo cualitativo de todo el personal que actualmente está disponible o entrenándose.

Vigésimoprimera recomendación: Debe desarrollarse un personal profesional de alta calidad. A largo plazo, esto requerirá un aprendizaje profesional multidisciplinario muy avanzado, que por lo general no existe en la actualidad. Debe comenzarse de inmediato con el mejoramiento de los mejores cuadros hoy disponibles, sometiéndolos a programas de entrenamiento intensivo, para enfrentar las necesidades más urgentes<sup>10</sup>.

## Notas

<sup>1</sup> Este trabajo es aplicable a América Latina, con algunas ideas, añadidas y ajustes, de mi libro The Capacity to Govern: a Report to the Club of Rome (La versión en español fue publicada en diciembre de 1994 por el Círculo de Lectores y Galaxia Gutenberg, Barcelona, con el título "La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma". La edición latinoamericana fue publicada en marzo de 1966 por el Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.)

<sup>2</sup> En su libro Capitalism, Socialism and Democracy (Nueva York: Harper and Row) 1942, capítulo 9 (Traducción española: Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona: Orbis, 2 vols. Biblioteca de Economía, 4-5).

<sup>3</sup> Compárese Mancur L. Olson, Jr. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities (New Haven: Yale University Press), 1982.

<sup>4</sup> Es así como paso de lado a la interrogante hipotética de si no sería mejor para América Latina un sistema parlamentario con gabinete, en lugar de los sistemas presidenciales. Por ej., véase Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives; Vol. 2: The Case of Latin America (Baltimore: Johns Hopkins University Press), 1994.

Debo agregar que no solamente no resulta práctico abandonar los sistemas presidenciales en América Latina, sino que los sistemas presidenciales en principio se ajustan bien a las necesidades de América Latina, pese a que su funcionamiento en sí necesita ser reformado. Lamentablemente, es poca la documentación que presenta buenas ideas operativas sobre cómo mejorar los sistemas presidenciales latinoamericanos para que funcionen mejor.

<sup>5</sup> Esto se tratará en mi libro The Superior Ruler: Mirrors for Political Leaders, en preparación.

<sup>6</sup> El lector interesado podrá recibir del autor algunos ejemplos de talleres de trabajo sobre planificación política avanzada, tanto para profesionales de alto nivel como para los políticos; los ejemplos son producto, entre otros, de talleres similares efectuados en América Latina.

<sup>7</sup> Tal como propugnó por primera vez en su libro The Strategy of Economic Development (New Haven: Yale University Press), 1958 y revisado en Rival Views of Market Society and Other Recent Essays (New York: Vikings), 1986.

<sup>8</sup> Véase La Capacidad de Gobernar, op. cit., capítulo 12, y el trabajo del autor "School for Rulers" en Kenyon B. De Greene, ed. A Systems-Bases Approach to Policymaking (New York: Kluwen), 1993, pp. 139-174.

<sup>9</sup> El Indian Administrative Service, que proporciona el personal para todas las posiciones de alto nivel de gobierno de la Unión y el Estado de India, tiene menos de 6000 miembros. Como élite profesional del Estado, el Indian Administrative Service tiene mucho que enseñar, pese a que también está necesitado de algunas reformas urgentes.

<sup>10</sup> Para propuestas detalladas, véase el trabajo del autor: "A Delta-Type High Civil Service for the 21st Century", en preparación.