

INT-0668



ILPES

CEPAL/ILPES (0000)

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

X SEMINARIO DE ALTO NIVEL SOBRE
"GESTION DEL ESTADO Y DESBUROCRATIZACION"

ILPES/ONSC/PNUD

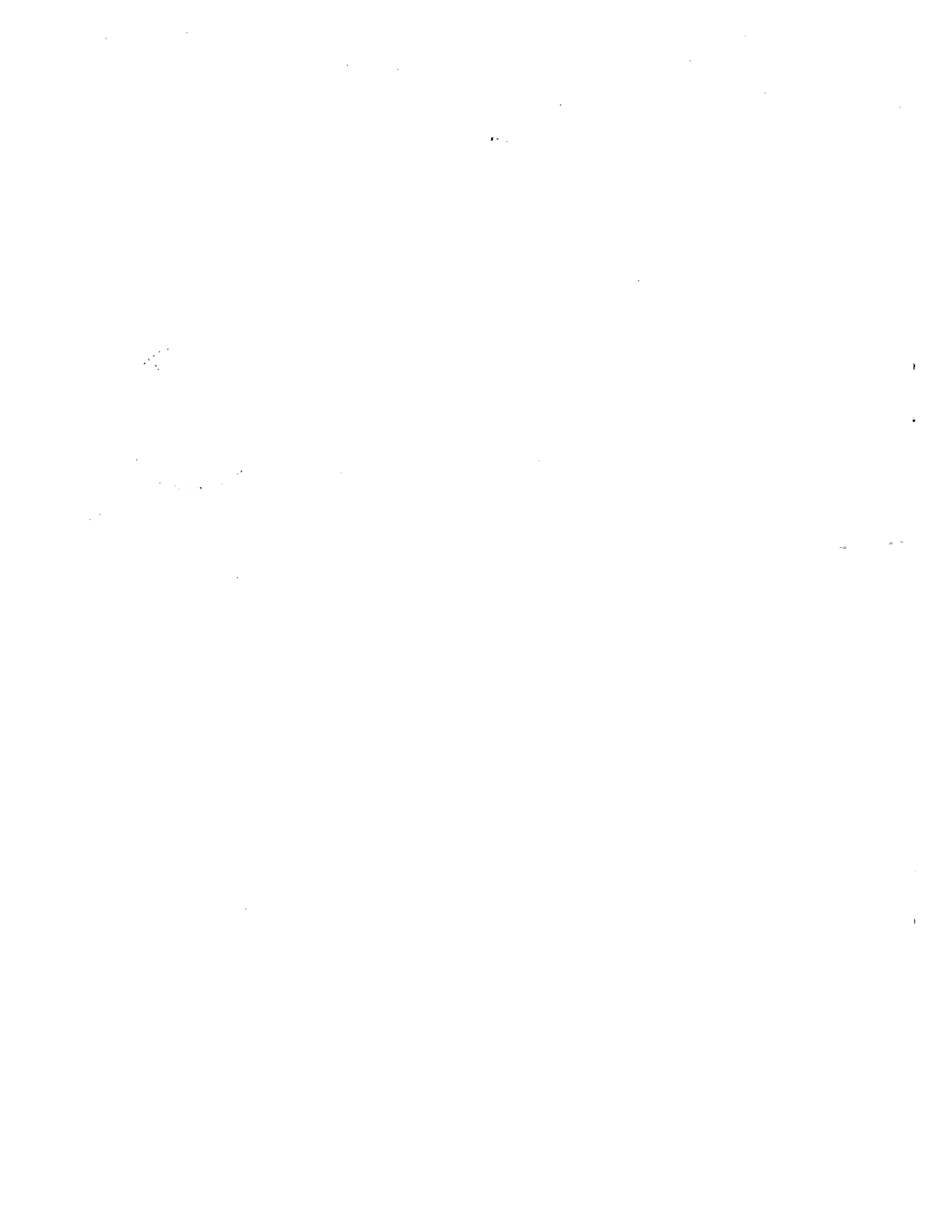
Montevideo, 20 al 22 de julio de 1988



NTI/APPS-APSP/G.1

LAS CUESTIONES CLAVE SOBRE LA ESTRUCTURA
Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO EN AMERICA
LATINA A FINES DE LOS OCHENTA

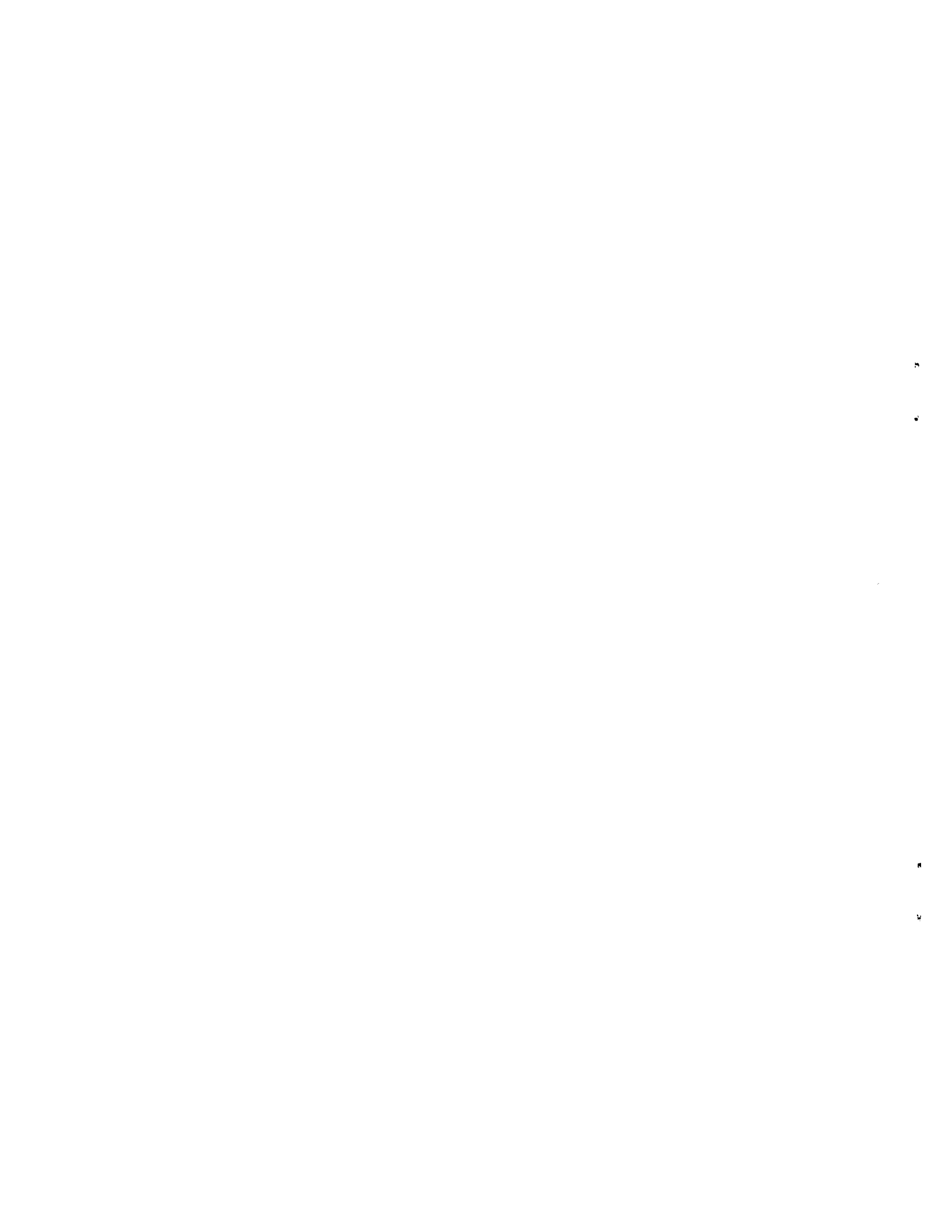
ILPES



LAS CUESTIONES CLAVE SOBRE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO
DEL ESTADO EN AMERICA LATINA A FINES DE LOS OCHENTA

ILPES

El presente documento ha sido preparado por el señor Rolando Franco, a partir de algunos trabajos anteriores del Instituto, con la colaboración de los señores Juan Martín, Maite Guijarro y Eduardo Palma.



INDICE

Introducción	1
A. HACIA UN AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE GOBERNAR	2
1. Gobernabilidad	2
2. Elementos de la gobernabilidad	2
3. Proyecto de gobierno	3
4. Transformaciones necesarias para fortalecer la capacidad de gobernar	4
B. REDEFINICION DE LAS FRONTERAS ENTRE LO PUBLICO Y LO PRIVADO ...	6
1. Modalidades de desestatización	8
a) Objetivos	8
b) Instrumentos	9
2. Racionalización del sector de empresas públicas (SEP)	14
C. DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION, MUNICIPALIZACION	16
1. La tendencias centralizadoras	16
2. Críticas al centralismo	16
3. Críticas a la descentralización	17
4. Municipalización	18
D. RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA Y DESBUROCRATIZACION	20
1. Reforma administrativa	20
2. La gerencia de Estado	21
3. Desburocratización	21
a) Diversidad de actores y de racionalidades	21
b) Aspectos conceptuales: burocracia, burocratización, desburocratización	23
c) Críticas al burocratismo	23
d) Los programas de desburocratización	24
e) Objetivos de la desburocratización	25
f) Vías para la desburocratización	25
g) Modalidades de acción	26
E. PLANIFICACION	28
Bibliografía	31

LAS CUESTIONES CLAVE SOBRE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO
DEL ESTADO EN AMERICA LATINA A FINES DE LOS OCHENTA

Introducción

La vulnerabilidad producida por la crisis, en los últimos años, ha evidenciado una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas. En particular, el peso abrumador de los problemas inmediatos ha conducido, en la práctica, a que predomine cierta negligencia respecto al futuro y a que se soslaye en los hechos la nueva dinámica económica y social que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional.

Este contexto condiciona de una manera enteramente nueva las estrategias viables para los países latinoamericanos. Ya no parece posible que se siga afirmando que los problemas no han cambiado. Así, por ejemplo, ya no se trata de identificar nuevas líneas de especialización productiva, o de ajustar las antiguas. Se trata, más bien, de conferir flexibilidad a la estructura productiva de cada país para maximizar su capacidad de adaptación permanente, ante los cambios desfavorables y frente a las oportunidades que también ofrece un marco externo volátil y turbulento.

La transformación profunda de estas sociedades, con sectores mayoritarios económicamente castigados por la crisis y con sistemas político-institucionales precarios, requiere revisar las bases de articulación entre las distintas fuerzas sociales con capacidad para sustentar una propuesta nacional.

El Estado, en su amplia gama de acepciones, ha sido un actor decisivo en el pasado de América Latina y, seguramente, su papel será crucial en el futuro. Pero requiere de un libreto distinto. Ahora bien, cambiar lo que el Estado debe hacer, en las condiciones actuales de la región, es una tarea prioritaria y de gran envergadura, para lo que se requiere aumentar su capacidad de gobernar.



A. HACIA UN AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE GOBERNAR

Sin duda, la transformación de las sociedades latinoamericanas que se reclama exige **voluntad política** no sólo por parte de quienes ejercen el gobierno, sino por todos aquellos agentes estratégicos del régimen político, como también **apoyo popular**, que dé legitimidad a las acciones que se emprendan.

Pero sólo con eso no basta. Se necesita también **capacidad de gobernar**, esto es, la condición que tiene el gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de su actividad. Esa capacidad se ha visto minada por factores internos y externos y ello tiene que ver con la gobernabilidad del sistema social y político.

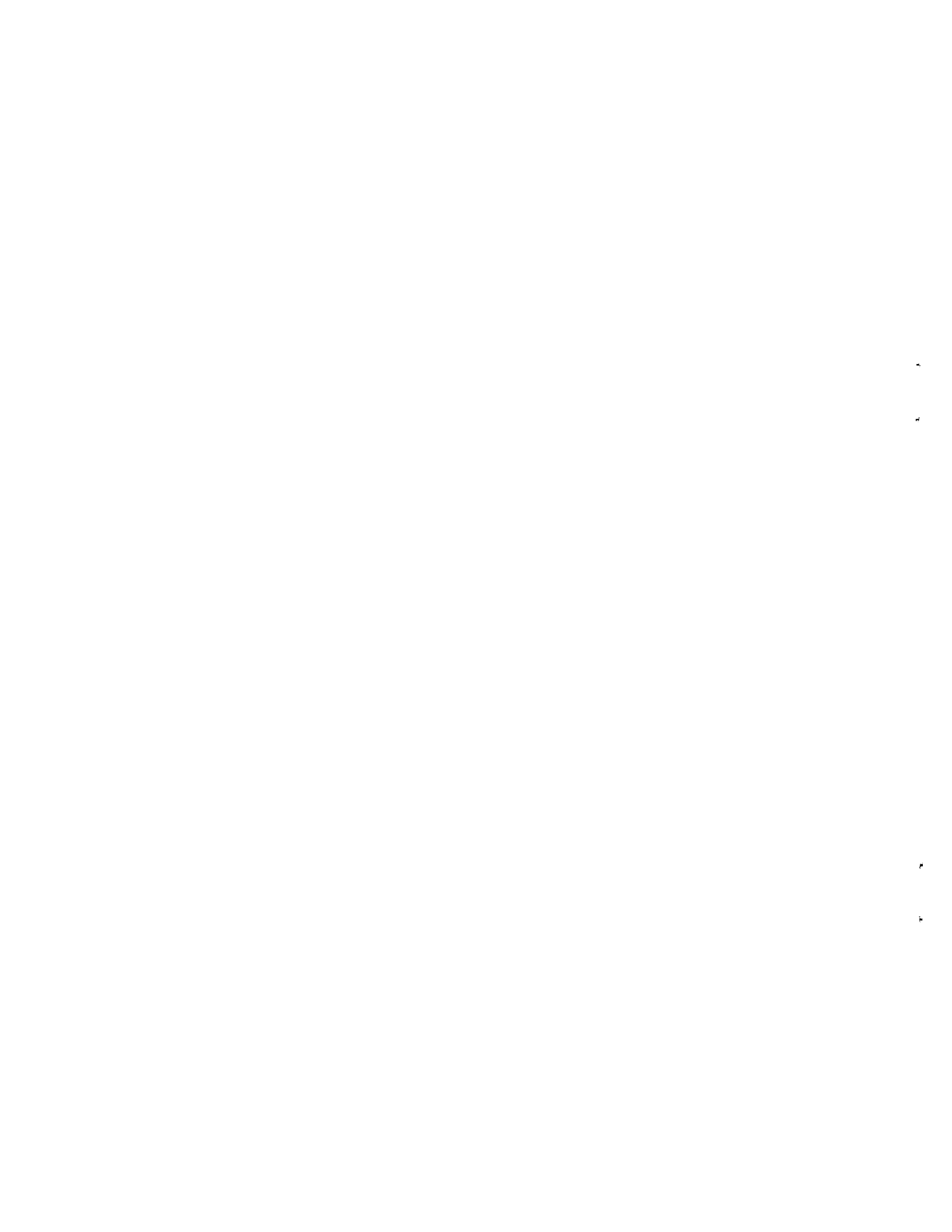
1. Gobernabilidad.

El término gobernabilidad, como se sabe, adquirió notoriedad al ser usado por la Comisión Trilateral para poner de relieve el problema que los responsables del estudio creyeron identificar en diversas sociedades. Esto ha llevado a que algunos autores tiendan a rechazar este concepto, aduciendo su carácter conservador y su inutilidad cuando se utiliza el de capacidad de gobernar. Sin embargo, debe reconocerse que América Latina contemporánea muestra varios casos en los cuales, pese a existir un gobierno bien dotado y con capacidad de ejercer su rol, la coyuntura caracterizada por el enfrentamiento de grupos políticos que postulan proyectos incompatibles, lleva a que exista poca gobernabilidad en la sociedad. En definitiva, el término, más allá de las críticas que se le puedan hacer desde diferentes perspectivas, da cuenta de un fenómeno real.

2. Elementos de la gobernabilidad.

Entre los elementos de la gobernabilidad, que evidentemente adoptan particularidades en cada contexto histórico-concreto, es posible mencionar, ante todo, la necesidad de un acuerdo o pacto social entre los actores estratégicos que establezca ciertos postulados mínimos respecto a la forma y el modo en que se ejercerá el gobierno en la sociedad.

Otro elemento es la **funcionalidad del sistema político**. Esto recoge las preocupaciones que existen en América Latina en relación con la necesidad de una reforma política que contribuya a la consolidación democrática (Nohlen y Solarí 1988). Es probable que muchas características históricas de los sistemas políticos de la región no sean las más adecuadas, por ejemplo, para llevar adelante reformas profundas en el aparato estatal. En tal sentido, se ha recurrido a la diferenciación entre sistemas que funcionan en el esquema de partido gobernante vs. partido o partidos opositores, y se ha postulado la necesidad de establecer sea coaliciones, sea **acuerdos de gobernabilidad** entre todos o la mayoría de los partidos políticos sobre ciertas reformas fundamentales, a efectos de retirarlas de la contingencia política, permitiendo así que se las implemente.



El funcionamiento de los partidos políticos también tiene que ver con la gobernabilidad. La eliminación de ciertas características típicas, como el clientelismo, o el coronelismo, resultan fundamentales para que el Estado latinoamericano pueda aumentar su eficacia de funcionamiento.

Cualquier reforma política tiene que considerar la distinción entre momentos electorales y momentos de gobernar. En una y otra coyuntura, tantos los agentes económicos como los objetivos, los criterios de eficacia, las restricciones, y las relaciones de fuerza resultan diferentes. Como se ha dicho, "el clima electoral y las instituciones electorales generan motivaciones y prácticas casi opuestas a las del ambiente de gobierno desde el Estado que rodea el cálculo del plan económico y la administración burocrática ordinaria de los organismos públicos" (Matus 1987: 162).

Esa diferencia entre momentos de la vida política conduce, en muchas ocasiones, a que existan grandes diferencias entre el programa electoral del partido que finalmente obtiene la victoria electoral, respecto a lo que posteriormente serán su plan y su acción de gobierno. Las promesas electorales distan bastante de los resultados reales de su acción gubernativa.

En muchos casos, las normas vigentes en materia electoral colocan vallas insalvables a la acción gubernamental. Sucede que el gobierno tiene que orientar su acción a ganar elecciones de diferente tipo (parlamentarias de medio periodo, de gobernadores, municipales, etc.) más que a gobernar. Esta última tarea exige una perspectiva de mediano plazo, por lo menos, que no se acomoda bien a las urgencias electorales, que llevan a obtener resultados que permitan al partido de gobierno poder presentarse a las elecciones con posibilidades de seguir manteniendo el resultado obtenido en la elección que lo llevó al poder. Agrava, en definitiva, la orientación de la cultura política "dominada por el inmediateísmo y el pragmatismo vulgar", que lleva a preocuparse por "los problemas intermedios del sistema político y abandona los problemas terminales del sistema social", lleva a que "la micropolítica domine sobre la gran política" y conduce a una concepción en la cual "política es hacer política y no tratar de resolver los problemas terminales del sistema social" (Matus 1987: 167, 168).

3. Proyecto de gobierno

También se exige claridad en el proyecto de gobierno, esto es, el conjunto de objetivos perseguidos y la estrategia y la táctica que guiarán la acción para alcanzar los resultados esperados. Este proyecto se encuentra inspirado total o parcialmente en el programa electoral del partido que accedió al poder, y se encuentra condicionado por la correlación de fuerzas existente previamente y derivada, incluso, del resultado electoral. Esa correlación puede haber obligado a realizar diferentes acuerdos políticos que tienden a separar el programa electoral del plan de gobierno.

Los tres elementos antes mencionados se condicionan mutuamente. Es evidente que la posibilidad de obtener resultados que se encuentren relacionados positivamente con los objetivos incluidos en el proyecto de gobierno dependen tanto de la gobernabilidad del sistema como de la capacidad de gobernar que tenga el grupo en el gobierno. Asimismo, la obtención de ciertos resultados puede aumentar la gobernabilidad, de la misma manera que el ejercicio de la función pública, al aumentar la experiencia del equipo gobernante, puede contribuir positivamente a lograr la elevación de la capacidad de gobernar. En muchos casos, la falta de una adecuada preparación de todo o parte del nuevo equipo conduce a que el gobierno pierda meses fundamentales en el logro de los objetivos que se ha fijado, ya que -como se sabe- todo gobierno tiene una especie de "periodo de gracia" al comienzo de la gestión que facilita su acción.

4. Transformaciones necesarias para fortalecer la capacidad de gobernar

Como se ha visto, uno de los requisitos básicos para poder efectuar los cambios que el momento exige en América Latina es la ampliación de la capacidad de gobernar. Ello, a su vez, exige administrar un equilibrio inestable de compromisos. En este sentido, cabe destacar, por un lado, que se requiere la continuidad del proceso de cambio durante un periodo que excede la duración normal de un gobierno; por otro, que todo proceso de cambio acarrea costos políticos. Estas características de la transición imponen, a su vez, dos condiciones al régimen democrático: establecer consensos entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder sobre la orientación fundamental de las transformaciones necesarias; y negociar los cambios con las organizaciones sociales en vez de tratar de imponerlos.

El fortalecimiento de la capacidad de gobernar pasa por realizar cuatro transformaciones fundamentales que se relacionan con el Estado latinoamericano.

La primera consiste en establecer nuevas modalidades para la interacción de los sectores económicos público y privado. La delimitación de sus respectivas áreas de actuación es motivo de controversia en la región, con frecuencia oscurecido por el reduccionismo de equiparar la fortaleza de la economía con el tamaño relativo de sus sectores público y privado. Es probable que se requiera un nuevo "tratado de límites" entre lo público y lo privado. Pero es indudable que se necesitan urgentes "acuerdos de integración fronteriza" entre ambos, prioritariamente sobre política tecnológica y sobre la racionalización de los flujos de financiamiento recíproco. La razón de ello es simple, pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está dado solamente por la coexistencia de propiedad privada, estatal y pública sino, principalmente, por la virtud de sus interacciones y articulaciones, como muestran las experiencias más exitosas de industrialización tardía (Martín 1988).

2

3

4

5

La segunda implica promover una nueva redistribución de potestades y recursos entre diferentes ámbitos de lo público y, en tal sentido, supone promover una mayor descentralización, tanto funcional como territorial, esta última fundamentalmente mediante la municipalización, y la participación ciudadana. Se considera que estas alternativas de organización del sector público permitirían encarar mejor los crecientes desbalances entre recursos y necesidades, articulando energías sociales dispersas, y unificándolas en torno a la búsqueda de respuestas a las necesidades sociales. Estas nuevas formas deberían ser "intensivas en organización" con un doble propósito. Uno, para compatibilizar mejor las iniciativas del gobierno con las originadas en las múltiples organizaciones sociales que lo circundan; dos, para permitir una mejor incidencia de los sectores de la población poco o no organizados sobre la formulación y ejecución de políticas públicas (ILPES 1987).

No obstante, cabe advertir que más allá de la voluntad política de los gobiernos para impulsar la necesaria descentralización, existen barreras reales que superar. Por un lado, hay que considerar los costos iniciales, ya que un proceso de descentralización con participación protagónica de las organizaciones sociales es un proceso necesariamente desordenado, por cuanto requiere de un aprendizaje colectivo que es lento y no lineal. Por otro, hay que mejorar el desempeño gubernamental, ya que es casi nula la expectativa de que éste descentralice funciones en un ambiente de descontento social.

La tercera exige la racionalización del Estado y la desburocratización. Ella se entronca con aspectos más directamente vinculados con la administración y la burocracia públicas, dada la incidencia que tienen en la calidad de la gestión gubernamental, y sus posibilidades de inhibir o potenciar iniciativas, y busca dotarlas de mayor agilidad y flexibilidad.

La cuarta, finalmente, tiene que ver con el papel de la planificación en la nueva situación latinoamericana lo que, como se verá, exige su redefinición con respecto a las características que asumió en el pasado y que todavía mantiene en la mayoría de los países.

B. REDEFINICION DE LAS FRONTERAS ENTRE LO PUBLICO Y LO PRIVADO

Como se ha mencionado, hay propuestas en el sentido de alterar las fronteras entre el sector privado, el sector social y la esfera estatal. En tal sentido conviene recordar que más allá de un conjunto de funciones mínimas que caracterizan a cualquier Estado, las tareas que éste lleva a cabo son cambiantes según el lugar y la coyuntura (Solís 1988: 2). Lo que pudo ser razonable en determinado país a comienzos de siglo o en el periodo de entreguerras, puede carecer de toda relevancia en el momento actual. Por lo mismo, es razonable que se encuentre siempre presente en la agenda gubernamental el análisis de los límites variables entre lo público y lo privado (Martín 1987).

La magnitud y el ritmo de la intervención estatal en el caso de las economías latinoamericanas a partir de la segunda posguerra -y en algunos países desde algunos años antes- se apoyó en un consenso bastante generalizado acerca del papel a cumplir por el Estado, en la dinamización del proceso de desarrollo económico. Este modelo se basó, por un lado, en la capacidad del Estado para financiar su propio gasto y reasignar los flujos de ahorro de la economía y, por otro, en un amplio y consistente sistema de regulaciones.

Esta combinación coherente de producción mixta y regulaciones configuró un cuadro de crecimiento en que destacaron, por su dinamismo, dos agentes económicos: el monopolio estatal -natural y protegido- y los monopolios y oligopolios privados protegidos. En ambos casos, la falta de competencia restringió severamente los incentivos para lograr eficiencia en la producción y asignación de recursos. Asimismo, condujo a una pugna permanente entre los dos agentes por la apropiación de las cuasirrentas originadas en mercados reservados y no desafiables.

En este contexto, las lógicas de la producción pública y privada han interactuado bajo una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo, desde comienzos de la década pasada.

En relación con los empresarios se percibe una doble actitud frente al intervencionismo estatal: por un lado, su propensión a adherir a un discurso ideológico que achaca a la ingerencia estatal la mayoría de sus males. Por otro, su presión sobre los recursos públicos para compensar su falta de competitividad, incrementar ganancias, o resarcir pérdidas de decisiones equivocadas.

Respecto a los funcionarios públicos también se perciben dos tipos de actitudes: una, intentar trasladar mecánicamente las modalidades de gestión privada a la esfera pública, ignorando las diferencias de objetivos y procedimientos que derivan de la lógica particular de asignación de los recursos en cada sector; otra, insistir en el aumento de las regulaciones por considerar que el sector privado es estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, o inevitablemente perverso en su modalidad de funcionamiento.

Diversas experiencias pueden utilizarse para avalar cualquiera de esas posiciones. El punto es, sin embargo, que de no superarse esta situación de conflicto y desconfianza mutua, las tareas del desarrollo y de la convivencia democrática reducirán las posibilidades de éxito.

Así, es indudable que se requiere revisar las fronteras entre lo público y lo privado. La tarea del desarrollo necesita encarar la asociación entre empresariado y gobierno, como un sutil desafío a la gestación del consenso social. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar cambios que modernicen el aparato productivo. Por otro lado, debe reconocerse que solamente la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede enfrentar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos, mediante una política de desarrollo legitimada por el conjunto de la sociedad (ILPES 1987).

En este sentido, una de las soluciones que se postula es la privatización. Ella ha sido defendida con diferentes argumentos, muchas veces contradictorios: "la redistribución de la propiedad, la mejoría de las finanzas públicas, la disminución de la influencia sindical, los mayores incentivos para los trabajadores, menores interferencias gubernamentales en el manejo de las empresas, la eventual reducción de impuestos o el incremento global de la productividad" (Gerchunoff y Guadagni 1987:21). Diversos actores -nacionales e internacionales- la apoyan; otros, en cambio, cuestionan sea sus fundamentos, sea la magnitud o velocidad del cambio direccional propuesto.

Esa solución tiene que confrontarse en el marco de un amplio y cuidadoso programa de racionalización del sistema de empresas públicas. Sin embargo, hay dos buenas razones por las cuales el problema debería ser analizado en el contexto de cada situación nacional (Martín 1987).

a) una, de carácter político: la consideración de que todo debe provenir, o ser solucionado, por la iniciativa estatal es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependientes, poco comprometidos con la realidad y con indeseables reducciones en la creatividad, la iniciativa y la responsabilidad de los distintos actores nacionales;

b) otra, de carácter técnico: el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado productivo, económico y financiero muy complejo y diversificado, que presenta, además, articulaciones perversas con el sector privado. Por ello, impone demandas al gobierno muy por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, negociadores, organizacionales y financieros. Esta situación se ha agravado a raíz de la crisis por las dificultades para conjugar las demandas sobre los recursos públicos provenientes de actores económicos internos y externos (Martín y Guijarro 1988).

Hay también una razón más pragmática. Los gobiernos del área han adoptado, o están considerando adoptar, acciones para redefinir la relación entre lo público y lo privado, dentro de un marco de aguda controversia e incertidumbre acerca de sus posibles resultados. Indudablemente, es necesario realizar un esfuerzo serio de imaginación e iniciativa para encontrar soluciones aceptables y viables. En efecto, bajo el enfoque de la privatización, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado.

1. Modalidades de desestatización

Las modalidades básicas de desestatización que se revisan a continuación presentan rasgos razonablemente definidos, pero su aplicación -en diferentes contextos nacionales- está destinada a ser variada y concitar, de manera creciente, atención y preocupación por sus efectos. Difícilmente podría ser de otro modo, ya que no está involucrada otra cosa que la gestión del balance entre los polos público y privado de las economías mixtas.

La desestatización adopta diversas formas. Por un lado, está la privatización, que consiste obviamente en la desincorporación de empresas que se encontraban en el sector público y se traspasan al sector privado. Otro procedimiento implica lo que podría llamarse **socialización**, por cuanto se traspasan activos públicos a entidades que pertenecen al sector social, solidario o tercer sector de la economía. En otras ocasiones, se produce una fusión de empresas del sector público.

El procedimiento más utilizado en los intentos de redimensionar el Estado, es la transferencia total o parcial de los títulos de activos estatales a particulares, sean individuos, instituciones u organizaciones sociales.

a) Objetivos

Los **objetivos** que se han atribuido a los programas de desestatización suelen ser muy variados. En los países donde se ha verificado un proceso de privatización más intenso, como Gran Bretaña (Walters 1988) y Chile (CORFO 1985), se han destacado los siguientes:

- i. mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa;
- ii. solucionar las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas;
- iii. generar ingresos fiscales;
- iv. democratizar la propiedad accionaria o capitalismo popular;
- v. atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (contratistas, proveedores, burócratas, sindicatos).

Pese a la multiplicidad de objetivos, puede decirse que no hay un análisis claro de los propósitos y efectos de las políticas privatizadoras (Martín 1988). Las razones que avalan tal afirmación son: i) el crecimiento por agregación de los objetivos; ii) la falta de análisis explícito de los trade-offs entre objetivos que son real o parcialmente conflictivos; iii) la subordinación del objetivo de la eficiencia económica a la generación de recursos fiscales (Mansoor 1987) y la redistribución patrimonial (debiendo distinguirse los impactos sobre distribución de activos y otros impactos sobre distribución de ingreso, anotados por Vernon 1988).

b) Instrumentos

Existe una variedad de instrumentos que se han utilizado para llevar a la práctica las políticas de desestatización. Ellos pueden ser agrupados en tres grupos:

i. Venta de activos.

Ha sido el procedimiento más utilizado y puede adoptar tres formas:

* **Oferta de acciones en la Bolsa de valores.** Las etapas a través de las cuales se desarrollaría este proceso, podrían esquematizarse siguiendo la experiencia británica- de la siguiente manera:

. Selección por el gobierno de las empresas a privatizar, considerando la rentabilidad de la sociedad y la situación competitiva del sector.

. Proceso legislativo que autorice la venta y convierta a la corporación en una sociedad anónima por acciones.

. Preparación del Acuerdo para la suscripción de acciones. Se selecciona un asesor que hace una propuesta respecto a la estructura general de los recursos de la sociedad, la proporción del capital a vender, el precio, y el método de la venta y demás detalles vinculados con ella. El Consejo de Administración de la empresa -también asesorado- puede negociar la alteración de ciertos puntos.

. Fase operativa. Se realiza la oferta pública de la venta; la presuscripción, por la cual los miembros del Sindicato de Garantía asumen compartidamente el riesgo de la operación; la suscripción por parte de los inversores; la inscripción del nuevo valor a la cotización oficial; y la primera cotización del título.

Llevar adelante una privatización como la presentada, genera diversos problemas, entre los cuales el básico es que se requiere la existencia de un mercado de capitales de suficiente volumen al cual ofertar las acciones de la compañía que se desea transferir.

Otro problema está en la fijación del precio. Si bien el principio económico que debería orientar la fijación del precio es simple (valor presente de las ganancias prospectivas del activo), su aplicación encuentra serias dificultades en la práctica. La dificultad está en que, con frecuencia, las acciones ofertadas corresponden a empresas que producen bienes sin equivalente privado obvio o no existe un patrón de referencia comúnmente aceptado (Martín 1988: 16). O, como también se ha dicho, por cuanto "las acciones ofrecidas no tienen 'testigos' a partir de los cuales se puedan realizar inferencias sobre el valor apropiado" (Gerchunoff-Guadagni 1987: 21).

Se han analizado experiencias recientes de transferencias de activos, destacando la relación entre el precio al que han sido adquiridas las acciones y diferentes indicadores de su probable valor. En el caso de Chile se ha comparado el precio de venta con el valor-libro de las acciones y otros medios de valoración de activos (Errázuriz y Weinstein 1986). Para el caso de Gran Bretaña se ha utilizado como patrón de referencia el valor registrado de las operaciones bursátiles, una vez permitida la cotización de las acciones en mercado abierto (Kay y Thompson 1986). En ambos casos, se comprueban importantes descuentos.

Sin ignorar la controversia que se genera con la elección de determinado patrón de referencia para realizar este tipo de comparaciones, existe un acuerdo bastante amplio entre los analistas en el sentido que hay una tendencia a la subvaluación, en particular cuando las ventas se realizan en periodos de recesión económica. La discrepancia surge en torno al hecho de si ello es inevitable o, incluso, conveniente. En todo caso, también es evidente que los gobiernos consideran otros aspectos cuando fijan los precios para la venta de acciones (Vernon 1987). Una de ellas es asegurar que las acciones puestas a la venta sean efectivamente colocadas en el mercado razón por la cual, en general, se tiende a fijar precios bajos con relación a posibles criterios objetivos. En parte, se intenta evitar así las repercusiones negativas que derivarían de una oferta fallida, pero también se apunta a ir consolidando una demanda para ofertas posteriores.

En defensa de quienes realizaron estas transacciones se ha argumentado que "los ejemplos indican que el Estado no está en mejor posición que los accionistas de las sociedades privadas que se introducen en la Bolsa, para calcular, por adelantado y con exactitud, el valor de mercado de los títulos que pone a disposición del público. El verdadero interrogante está en saber cuánto ha ahorrado el Estado al no seguir sosteniendo a esas sociedades" (Jacquillat 1987:135).

* Licitación pública.

Este segundo procedimiento es la oferta de paquetes de acciones a un precio mínimo. Ante la crítica sobre la subvaluación de los activos transferidos al sector privado, los gobiernos han tendido a recurrir a esta alternativa. En el caso británico se comprueba que la utilización de este procedimiento redundaba en descuentos mucho menores. También debe mencionarse que, en ocasiones, no se han recibido ofertas suficientes para colocar la totalidad del paquete accionario licitado.

* **Negociación directa.**

Una tercera vía ha sido la negociación directa entre las autoridades gubernamentales y los grupos inversionistas extranjeros, públicos o privados. Se ha recurrido a esta alternativa fundamentalmente por la necesidad de nuevos aportes de capital que evidencian muchas empresas públicas, la que se ha visto incrementada como consecuencia de las restricciones fiscales impuesta por la crisis, junto con el reducido tamaño y desarrollo de los mercados locales de capital de largo plazo.

Las bases del reciente acuerdo entre Aerolíneas Argentinas y Scandinavian Airlines System parecen apuntar en esta dirección. La probable transferencia del 40% de los activos de la empresa argentina se inscribe en una negociación más amplia, que incluye aportes de capital, renovación de equipos, modernización de la gestión de la empresa y acceso a nuevos mercados. Conviene recordar que en ocasión de este acuerdo, diversos sectores objetaron el que no se realizase una licitación. Sin embargo, como mencionó el Ministro, "un socio se busca; no se licita".

Una situación diferente corresponde a las operaciones realizadas al amparo del régimen de conversión de deuda externa en participación accionaria, de creciente difusión en los países de la región, aunque asumiendo modalidades diversas (Lahera 1987). Cuando la conversión se canaliza hacia activos existentes, el resultado puede ser inconveniente para el país. En algunas de esas operaciones los socios externos no aportan nuevos recursos de capital ni nueva tecnología, ni nuevos mercados para la generación de divisas. En los hechos, sólo se transfieren activos existentes, a precios bajos y fuertemente subsidiados.

* **Donación de activos.**

El fin último de este procedimiento es diseminar la propiedad en manos de todos los ciudadanos. Consiste en entregar acciones gratuitas de una compañía a todos los habitantes, a todas las familias, o a los empleados de la empresa. Así se hizo en el caso de la British Columbia Resource and Investment Corporation, de la Columbia Británica, Canadá, en 1979. Las acciones fueron distribuidas a razón de cinco por cada residente en la provincia. Al término de la operación, el 86% de los residentes se había convertido en accionista, contra 2% que lo era antes. Posteriormente, se realizó una suscripción de capital que fue apoyada por gran parte de los accionistas. Las acciones que se cotizaban en Bolsa subieron muy rápidamente su cotización.

Se ha aducido en este sentido que con este procedimiento de la entrega gratuita de acciones de las empresas públicas a todos los habitantes o ciudadanos del país se obtienen varias ventajas: no se presenta el problema de la sobrevaluación o subvaluación de las acciones; quienes las reciben podrían venderlas en cualquier momento; el gobierno no se vería enfrentado a una larga operación; sería un freno al aumento de los gastos públicos, facilitaría que el público aceptara las desnacionalizaciones y, gradual pero rápidamente, las acciones estarían en manos de los inversores tradicionales (Jacquillat 1987: 144-145).

* Suscripción de acciones por los asalariados.

En algunos casos existe el interés del gobierno de reducir el conjunto de las empresas que se encuentran en su poder, pero se pretende -junto con ese objetivo- aumentar el número de los propietarios en el país, fomentar el desarrollo cooperativo y evitar que las empresas sean adquiridas por consorcios extranjeros. Así, por ejemplo, en Costa Rica, se intenta privatizar las empresas de CODESA, mediante la formación de cooperativas integradas por los obreros y funcionarios de las mismas empresas o por suscripción de acciones por parte del sector cooperativo.

También pueden mencionarse algunos ejemplos como la privatización del 60% de la Volkswagen con la emisión de acciones populares, cuyo precio se reveló tan inferior al valor real que se trató prácticamente de un traspaso gratuito. Sólo podrían ser suscriptas por personas de clases populares (máximo 5 acciones) o empleados de la compañía (máximo 10). El objetivo que se pretendía era instaurar un capitalismo popular.

La privatización de la Nation Freight Consortium, en Gran Bretaña, en 1981, implicó el traspaso del paquete accionario de esa empresa de transportes por carretera a sus empleados y dirección.

ii. Desregulación

Una revisión sistemática y reciente de la evidencia internacional respecto al desempeño comparativo de las empresas públicas y privadas (Domberger y Piggot 1986) concluye que la competencia juega un papel más importante que la propiedad en la promoción de la eficiencia productiva. Así, las eventuales diferencias de desempeño están directamente relacionadas con las restricciones y oportunidades que ofrece un marco competitivo en los mercados de productos y de capital. En esta perspectiva, la competencia en el mercado de productos es concebida como un mecanismo que permite revelar la ineficiencia (quiebra) y la competencia en el mercado de capitales posibilita restaurar la eficiencia perdida (take-over). Para que los mecanismos funcionen los esfuerzos de desestatización deben estar precedidos o, como mínimo, acompañados por programas de desregulación. En caso contrario, la transferencia de activos del sector público no redundará, necesariamente, en una mayor eficiencia productiva. Esta posición, por cierto, contrasta con la visión de quienes sostienen que el proceso privatizador, por sí solo y automáticamente, conducirá a una mayor liberalización y flexibilidad de la economía.

La discusión reciente sobre desregulación destaca la importancia de remover las barreras a la entrada como un prerrequisito para aumentar la competencia real o potencial en los mercados. La política de regulación se ha apoyado en la teoría económica de la organización de mercado que pone el acento en las condiciones internas. Ella da cuenta de los distintos grados de competencia entre empresas que ya existen en el respectivo mercado. En estas condiciones internas concurren tanto componentes de estructura, como también aspectos derivados del comportamiento de las empresas: estructura del mercado, diferenciación de productos, discriminación de precios, diferenciales de costo, brechas de información y planificación estratégica.

Este debate se ha enriquecido recientemente con la propuesta teórica de los mercados desafiables (Baumol et al. 1982), que destaca la importancia de las **condiciones externas** como fuente potencial de competencia. Es decir, enfatiza la influencia que pueden tener sobre el comportamiento de las empresas ya instaladas, el que nuevas empresas ingresen a ese mercado. Aunque los supuestos de esta propuesta han dado lugar a un amplio debate (Shepherd 1984), ella sugiere nuevas orientaciones posibles para la política de regulación. Así, el criterio relevante no sería ya el número de empresas y sus respectivas cuotas de mercado, sino la facilidad con que los oferentes pueden entrar y salir del mercado.

Sin embargo, más allá de las posibilidades teóricas, el entramado de intereses creados en torno a una determinada configuración del sistema regulatorio constituye un formidable obstáculo para incrementar la eficiencia productiva a través de una mayor competencia o desafiabilidad de los mercados. Como bien se ha señalado (Gerchunoff y Guadagni 1987), en las economías modernas existe un verdadero mercado que enfrenta la demanda y la oferta de regulaciones y en torno al cual se articulan intereses tanto privados como públicos.

Por cierto, no se trata de dismantelar irreflexivamente el sistema de regulaciones vigente, sino más bien de ir racionalizándolo, progresivamente y con la mayor transparencia posible, para promover una mayor eficiencia global de la economía. Tampoco debería enfrentarse esta tarea con una concepción ingenua que pretenda ignorar la existencia de grupos de interés y sus posibles realineamientos, pero sí es necesario conformar una articulación de intereses que sea más funcional a la instauración de un círculo virtuoso en el relacionamiento estatal-público-privado.

iii. Concesión de servicios públicos

Otro instrumento en el campo de la desestatización consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios en situaciones caracterizadas por la ausencia de competencia, como sucede con los monopolios naturales. Lo que se busca es introducir la competencia por el mercado, allí donde la competencia en el mercado no es factible ni deseable (Kay y Thompson 1986).

El procedimiento se conoce como **franquicia competitiva** y consiste en una subasta (denominada tipo Chadwick-Demsetz, en recuerdo al nombre de quienes idearon el mecanismo) en la cual se realizan ofertas por la franquicia. El ganador es el participante que se compromete a ofrecer el bien o servicio al menor precio unitario. La competencia entre los oferentes, en el caso que no haya colusiones, reducirá la ganancia esperada de quien haga la mejor oferta a su nivel competitivo, al acercar los precios de oferta a los costos marginales de producción. Se requiere además que el contrato exprese inequívocamente las características de la oferta, fije un tiempo óptimo de duración del mismo y defina sin ambigüedades la productividad. Es necesario, por fin, evaluar la **performance** del contratista para evitar que el bien o servicio decaiga (Gerchunoff-Guadagni 1987: 23).

Un mecanismo alternativo es otorgar el contrato al productor que ofrezca la suma fija más alta por la franquicia. Como la adjudicación otorga derechos de monopolio, las ofertas se acercarían en este caso al valor presente del flujo de beneficios netos obtenibles durante el periodo del contrato más los activos recuperables a su finalización. Por lo tanto, la aplicación de este procedimiento aumentaría los ingresos fiscales, ya que un mercado configurado como monopolio es más valioso que uno competitivo. Ello, empero, se lograría a expensas de la eficiencia en la asignación de los recursos.

El sistema de contratos de concesión resulta más adecuado en aquellas ocasiones en las cuales las autoridades gubernamentales quieren controlar las características del servicio o del bien a ser producido y también cuando se contemplan subsidios públicos explícitos en su financiamiento. La concesión de servicios de transporte terrestre (Gran Bretaña) y aéreos (Australia) constituyen ejemplos recientes de aplicación de este procedimiento.

2. Racionalización del sector de empresas públicas (SEP)

Cabe destacar, también, que aun si se alcanzan éxitos importantes en el proceso de privatización, socialización, transferencia de administración o descentralización, parece realista pensar que subsistirá un sector público amplio, lo cual obliga al mismo tiempo a continuar y acrecentar el esfuerzo de modernización y mejora del desempeño económico y social del sector de empresas públicas (SEP) (Martín 1988).

Las dificultades para el funcionamiento del modelo tradicional de relación entre el SEP y el gobierno central, se vieron agravadas en años recientes, por dos hechos: i) el aludido proceso de crecimiento vertiginoso del SEP en casi todos los países de la región; y ii) la situación de crisis económica que afecta a los países de la región y que encuentra su manifestación más evidente en el problema de la deuda externa.

En lo relativo al SEP se necesita tanto cambiar el foco de atención. Durante el pasado reciente, los esfuerzos se han centrado en cómo controlar, restringir y utilizar a las empresas públicas. Hoy, el foco prioritario debería ser cómo recuperar el desdibujado espíritu empresarial. En el gobierno central, ello implica desarrollar una mayor capacidad estratégica para administrar un complejo de producción industrial y de prestación de servicios de considerable magnitud. En las empresas, ello requiere enfatizar la eficiencia y mantener presión sobre los costos.

Pero también se requiere resolver un problema: el sistema de relacionamiento entre las empresas y el gobierno central. Las fallas de eficiencia, en algunas empresas públicas, no se deben exclusivamente a factores internos. Buena parte de ellas está relacionada con la estructura institucional y legal, así como con las prácticas informales del sistema que enmarca y condiciona el accionar de las empresas.

La heterogeneidad del SEP desalienta cualquier intento por plantear una estrategia general para inducir los cambios necesarios, más todavía cuando se considera la variedad de situaciones que, también en este aspecto, presentan las economías de la región. Sin embargo, se han identificado tres componentes que posiblemente las integren, y por ello se considera de interés presentarlos a continuación.

En primer lugar, el proceso de reforma debería basarse en la negociación y concertación, en vez de apoyarse en principios jerárquicos formales y distribuciones nominales de autoridad. Se requiere mayor transparencia en el funcionamiento del sistema que, entre otras cosas, requiere asignar prioridad a los sistemas de información, sustituyendo cantidad e irrelevancia por calidad y utilidad. Un procedimiento útil para iniciar aquella práctica social e institucional es una versión simplificada del Acuerdo-programa.

En segundo lugar, los procedimientos de negociación deberían ser reforzados por un sistema claro y explícito de incentivos y sanciones, vinculado con el cumplimiento de las metas acordadas. Por ese motivo, el Acuerdo-programa entre la empresa y el gobierno central debería estar acompañado por un plan estratégico para la empresa, incluyendo su reestructuración si fuese necesaria. El plan debería permitir desagregar las metas globales y asignar responsabilidades internas posibilitando, así, sanciones graduadas en el nivel responsable en caso de incumplimiento no justificado de las metas acordadas. Asimismo, debería introducirse un sistema de incentivos vinculado con los incrementos de la productividad y otros indicadores del desempeño de la empresa.

En tercer lugar, corresponde mencionar que en la mayoría de los países de la región, se ha establecido algún tipo de agencia gubernamental para supervisar el conjunto o grupos de empresas públicas. En el contexto de las proposiciones anteriores, estas agencias deberían convertirse en el punto focal de las negociaciones gobierno-empresa y adquirir, de ese modo, influencia sobre ambos. La tarea básica para ellas sería liderar y dar consistencia a los procesos de negociación, verificar el cumplimiento de los acuerdos y supervisar el sistema de incentivos.

C. DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION, MUNICIPALIZACION

1. Las tendencias centralizadoras

La tendencia histórica mundial y latinoamericana ha sido centralizadora (Mayntz 1985: 27ss; Franco 1982). En ello han influido razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones (Boisier 1976) y otras características políticas, como la tendencia unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralistas, como Francia. Se ha dicho que, "probablemente, muchos de los problemas de organización del Estado que aquejan a los países latinoamericanos en la actualidad podrían encontrarse en la forma en que se llevó a cabo la conquista y la colonización. Hubo allí un gobierno centralizado, impuesto encima de la sociedad, y que tenía por función entre otras el dispensar prebendas y favores (Oliveira, 1984: 19). A todo ello se agregan los mecanismos de retroalimentación que se dan entre la centralización en la toma de decisiones y la concentración de la actividad económica (Boisier 1976).

En los últimos 50 años ha habido, además, un proceso de redistribución de la población y de concentración en algunas grandes ciudades que también ha coadyuvado a la centralización.

Paralelamente, la ausencia de estructuras institucionales de base local e, incluso, la falta de práctica en la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales reforzaron el centralismo.

2. Críticas al centralismo

En el momento actual, se formulan múltiples críticas al centralismo. Ellas recuerdan que, en muchas ocasiones, los funcionarios del gobierno central toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y tienden a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas, provocando así una pérdida de recursos. Tales incongruencias, se sugiere, no existirían si el diagnóstico y las políticas fueran elaboradas descentralizadamente, ya que se supone que habría mayor conocimiento de las especificidades locales y, por tanto, el grado de consistencia entre la solución postulada y el problema que se enfrenta sería mucho mayor.

Se aduce también que la tendencia a aumentar las funciones estatales ha conducido a que proliferen las actividades que dependen del Estado. Consecuentemente, cada vez es mayor el número de decisiones importantes que deben tomarse en la capital. Cada vez más las regiones, provincias o estados se verían despojados de sus capacidades y estarían sometidos "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa". Todo ello conduciría, asimismo, a aumentar el tamaño de la burocracia en la capital.

En definitiva, las principales críticas al centralismo se basan en que las decisiones escapan a la esfera de acción de los afectados, pasando a depender de una burocracia creciente en tamaño, remota, ajena a las preocupaciones de los interesados, inaccesible, que dado su aislamiento y distancia carece de información para resolver adecuadamente y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue organizada. A ello se agrega que los funcionarios dispondrían de un poder sin control y que perseguirían, ante todo, la supervivencia de su puesto aun cuando las funciones que les fueron encargadas originariamente se hayan tornado obsoletas e inútiles.

Se agrega que el centralismo impide la legítima participación ciudadana en asuntos de su interés. Dada la forma y el ámbito donde se toman las decisiones resulta difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, que fiscalicen la forma en que se manejan asuntos que les interesan.

Todo lo anterior hace que se postule la descentralización, la que se tiende a vincular con la democracia política: se sostiene que con ella, se incentiva la participación ciudadana y se da a los particulares ingerencia en campos y decisiones que les conciernen directamente.

En definitiva, se postula que la descentralización generaría ventajas diversas como un mayor consenso social, derivado de acrecentar la participación. La descentralización permitiría, además, el control de las burocracias, las cuales -como ha sostenido Tullock- se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como del número de personas implicadas, permitiría un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes de las acciones que se pretende implementar, lo que facilitaría la aplicación del análisis costo-beneficio.

Un argumento adicional aduce que la descentralización permitiría experimentar métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo, dada la enorme complejidad de operación del sistema (Weale 1978).

3. Críticas a la descentralización

En contra de la descentralización se sostiene que la autonomía local y regional en los servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

Se aduce también que si bien parece cierto que la descentralización está relacionada con la democracia, puede suceder que, al ceder a entidades descentralizadas la toma de decisiones sobre aspectos relacionados con su ámbito territorial, se facilite a las oligarquías locales la defensa de sus propios intereses. En no pocos casos los representantes de las autoridades centrales han cumplido una labor fundamental en el proceso de disolución de formas de dominación tradicionales que subsistían en regiones más o menos aisladas. Es conocido, en este sentido, el papel del sistema educacional francés, fuertemente centralizado, que contribuyó a romper los estrechos

límites parroquiales de los departamentos, mediante la acción de maestros que respondían al gobierno central y que, además, eran rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a las oligarquías locales. Así, el sistema educativo habría difundido un idioma común y valores sociales "modernos" constituyéndose en la base de consolidación del Estado-nación.

En América Latina también hay múltiples ejemplos de oposición entre un gobierno central "moderno" y las oligarquías enquistadas en ciertas regiones y para las cuales la descentralización constituía una vía inmejorable para mantener su dominio. Ello ha sido magistralmente interpretado, por ejemplo, en *La guerra del fin del mundo*, de M. Vargas Llosa.

Los argumentos reseñados en favor de ambas soluciones son razonables. Pero, en abstracto, es difícil concluir en un sentido o en otro. Evidentemente, la opción entre centralismo y descentralización tiene contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia económica, por ejemplo. No hay duda que pueden obtenerse, por lo menos en teoría, resultados eficaces con cualquiera de tales procedimientos de toma de decisiones.

Facilita realmente una verdadera descentralización la gobernabilidad y la capacidad de gobernar? Para poder responder se exige acotar el problema, analizando el **cuántum** de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se la llevará a cabo.

Podría ponerse fin a estas reflexiones sobre ventajas e inconvenientes de la descentralización recordando que se ha atribuido a los gobiernos locales el carácter de **tiranías personalizadas**, que se oponen a la **tiranía despersonalizada** propia de la administración central, que no siempre ve al hombre detrás del administrado. "Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de tener su próxima oportunidad" (Givaudan 1980). "La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien, pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad".

4. Municipalización

Se ha dicho que "Nadie vive en el Estado federal, la gente vive en los municipios". Sería ése el mejor argumento para insistir en la necesidad de transferir capacidad de decisión descentralizadamente, si es verdad que se quiere lograr que sea la comunidad la que decida, de acuerdo a sus necesidades sentidas.

Sin embargo, debe recordarse que América Latina es un continente submunicipalizado (Palma 1983). Cuando se compara la experiencia histórica norteamericana o europea con la de esta región puede apreciarse que existen diferencias notables en esta materia y, probablemente, podría argumentarse a partir de dicha verificación respecto a características del desarrollo político diferenciado que se ha dado en esas partes del mundo.

Por lo mismo, cuando se piensa en la descentralización, apoyándose en los municipios, es necesario tener claro que existen las limitaciones indicadas. Y, en tal sentido, conviene traer a colación otra cita: "La centralización no es geográfica; el ciudadano puede, residiendo al lado de la prefectura, estar más distante de su municipio, que del Gobierno Federal" (Lustosa s.f.: 11). Ello indicaría que no basta con trasladar responsabilidad al municipio e, incluso, con proporcionarle recursos, si su manera de actuar es autocrática y centralista.

La municipalización, como vía para la descentralización y también para la desburocratización, busca el desarrollo del ciudadano (que sea tratado como tal y no como súbdito del Estado). Se pretende alcanzar un proceso participativo, actuante y organizado en grupos. Ello puede no ser fácil de alcanzar, si se tiene en cuenta las grandes carencias de los municipios de la región.

Así, puede mencionarse que los líderes comunitarios carecen de instrumentos para solucionar eficientemente las cuestiones administrativas y técnicas cotidianas, lo que facilita el surgimiento de liderazgos profesionales, artificiales y manipuladores. Tomando en consideración este aspecto sería necesario poner en práctica programas de entrenamiento de esos líderes naturales. Sería conveniente comenzar estas experiencias en aquellos municipios donde existe experiencia y tradición de una ciudadanía vinculada a los procesos decisorios (Lustosa s.f.: 11).

Otra carencia de los municipios es la falta de recursos humanos eficientes. Se argumenta, en ocasiones, que eso impide descentralizar. Pero hay un círculo vicioso, porque si no se descentraliza jamás existirán esos recursos humanos capacitados en los municipios.

Existen experiencias de gobierno municipal con fuerte participación de la comunidad en la toma de decisiones. Esas experiencias deberían analizarse y divulgarse para que sirvan de ejemplo.

Es necesario, además, preocuparse especialmente del sector de la población carente, por cuanto no sirve de mucho buscar la participación, si los ciudadanos que tienen que participar no pueden satisfacer sus propias necesidades mínimas. Por ello hay que impulsar una política de organización de lo que podría llamarse economía popular.

D. RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA Y DESBUROCRATIZACION

1. Reforma administrativa

La necesidad de introducir cambios en el funcionamiento de las administraciones públicas latinoamericanas es generalizada. Resulta evidente que no hay una reforma tecnocrática que pueda ser recomendada para cualquier tiempo y lugar. Ello porque las organizaciones son el resultado de su propia historia y de la experiencia que han acumulado y además, porque no existen en un vacío social, sino que interactúan con su medio ambiente y de ello salen redefinidas. Por lo mismo, las posibilidades de cambiarlas surgen del consenso que sea posible alcanzar en cada caso. En este sentido, conviene recordar, por su interés, el ejemplo de Venezuela con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

Las reformas que se han propuesto abarcan diversos campos, aunque tienen un supuesto fundamental: que la administración pública puede perfeccionarse para cumplir esas tareas más eficientemente (Dror 1987: 99). Para ello se ha sugerido que sería de trascendental importancia que los altos cargos de la burocracia sean concursados públicamente o que, alternativamente, los mejores egresados de la universidad tengan el derecho de elegir las posiciones que deseen. Asimismo, se sugiere que las funciones político-administrativas se encuentren separadas de los cargos administrativos y, en tal sentido, se recuerda el ejemplo francés, donde el grupo de asesores se incorpora al Ministerio y se va de él junto con el Ministro respectivo. La combinación de estas dos medidas permite, por un lado, que se genere una burocracia de alto rango y buena formación y que, por otro, haya un conjunto de plazas para que quienes ocupan los cargos políticos de comando puedan acompañarse de sus asesores de confianza.

Entre las propuestas, en tal sentido, conviene recordar la que sugiere el establecimiento de una escuela de gobierno (Matus 1987), que eleve la preparación de quienes van a dedicarse a la función pública. La función de ese programa de capacitación sería crear capacidad tecnopolítica, esto es, una combinación adecuada de conocimientos técnicos de alto nivel teórico, combinados -no meramente yuxtapuestos- con otros de naturaleza política.

Entre otras medidas de racionalización administrativa se ha propuesto, por ejemplo, sustituir el control previo por un acompañamiento eficiente de la ejecución y por el control a posteriori. Por esa vía, se eliminan controles superfluos, que coartan el adecuado funcionamiento de la administración, privilegiando en cambio la confianza, facilitando la aplicación del principio de delegación de funciones y promoviendo la responsabilidad funcionaria, al mismo tiempo que se estimula en el empleado público la decisión de asumir riesgos, en la seguridad que se admitirá el error de buena fe.

Ligado con las modificaciones anteriores, se exige además establecer la responsabilidad administrativa de los funcionarios, tanto respecto de los individuos como de los grupos sociales.

En otros aspectos, conviene resaltar que se han difundido bastante, en los últimos tiempos, los esfuerzos por aumentar la capacidad de gestión estatal mediante la creación o perfeccionamiento del rol de gerente, que resulta especialmente importante para el área de las empresas estatales.

2. La gerencia de Estado

La gerencia de Estado implica, por un lado, establecer mecanismos adecuados para que quienes ocupan las posiciones más altas de la esfera administrativa tengan oportunidad de prepararse adecuadamente para el desempeño de tales funciones. Por otro lado, se plantea la necesidad de que el gobernante y su equipo de gobierno y asesores dispongan de información "oportuna, fluida, veraz, objetiva y relevante" para tomar sus decisiones o para formular sus recomendaciones de políticas públicas.

Asimismo, se estima que esta gerencia requiere de mecanismos de previsión que permitan adelantar el surgimiento de una crisis, sobre todo en las áreas estratégicas del quehacer gubernamental (ICAP 1987: 3). Debe destacarse, empero, que esta es probablemente una de las tareas más centrales de la planificación. Por ello, el ILPES y el CLAD han llevado adelante un Seminario el cual, justamente, tuvo como uno de sus objetivos fundamentales el establecer la "separación de las aguas" entre planificación y administración pública y explorar, paralelamente, sus posibles ámbitos de colaboración.

Otro ámbito que también se destaca como necesidad de la gerencia de Estado es el establecimiento de mecanismos de verificación, control y seguimiento de la labor del gobierno, por cuanto ello permite la adecuada retroalimentación de información para el gobernante y su equipo. Además, permite minimizar o evitar las desviaciones de los objetivos de las políticas públicas durante su implementación, controlando sus efectos colaterales (side-effects) (ICAP 1987: 4).

3. Desburocratización

Para analizar los programas de desburocratización conviene revisar, ante todo, los diversos actores -y las racionalidades que les son propias- que están presentes y son necesarios para el funcionamiento estatal. Posteriormente, se presenta una revisión conceptual, para más tarde centrarse en los objetivos y características que se han planteado los programas de desburocratización.

a) Diversidad de actores y de racionalidades

En la realización de las actividades gubernamentales convive una pluralidad de actores sociales, a través de los cuales se expresan, además, diferentes racionalidades. Ello hace que, en muchas ocasiones, se produzcan desencuentros, que se explican no sólo por problemas de naturaleza personal o por actitudes que pueden no ser las más adecuadas para enfrentar un determinado problema, sino que encuentran su razón última, justamente, en esas diferentes racionalidades que subyacen en el comportamiento de los actores.

Como una manera de contribuir a aclarar lo dicho, conviene desarrollar algunas ideas que, en su oportunidad, presentó Medina Echavarría (1972) sobre este punto. Distinguió una racionalidad técnica y otra política y también dos formas de "preocupación por los resultados de la acción", con sus orientaciones funcional y sustancial. Surgen así cuatro combinaciones o tipos de acción racional que, según el autor, están siempre presentes en la vida gubernamental porque todas son necesarias para el desarrollo de la misma.

En definitiva, se trata de la presencia de diferentes actores: los políticos, encargados de la toma de decisión y de la fijación de los fines que perseguirá el sistema, así como de los grandes objetivos de las políticas; los burócratas, cuya racionalidad se centra en los procedimientos, en la aplicación de normas y en la competencia legal; y los técnicos, que se orientan por la racionalidad de fines.

El político realiza una actividad profesional que lo lleva a cumplir dos tareas. Por un lado, toma decisiones en busca de solucionar los problemas que propone la coyuntura histórica; por otro, tiene que organizar y mantener, continuamente eficaces, los canales para que esas decisiones puedan ser tomadas. "El logro de situaciones nuevas -supuestamente mejores- constituye la culminación de su primera tarea, mientras que la 'negociación' es la característica indispensable de la segunda. O, si se quiere, el dominio respectivo de la estrategia y de la creación de políticas" (Medina Echavarría 1972: 174).

El grupo de los técnicos se encuentra ligado al pensamiento científico, aun cuando su actividad sea la de un asesor y no la que normalmente realiza un científico puro. El planificador, en cuanto tal, "no es más que un experto que ofrece 'modelos' o elabora estrategias" (Medina Echeverría 1972: 173). Los fines para los cuales este actor social construye el plan no los fija él, aun cuando pueda ofrecerlos en forma condicional como alternativas posibles. Su campo de experiencia es el de los medios y los instrumentos, por lo que su tarea se encuentra presidida por la racionalidad tecnológica.

Otro personaje a considerar es el burócrata. El autor citado lo define como "el hombre que conoce y maneja racionalmente en primer término determinados procedimientos -prescritos por normas, reglamentos y precedentes-, aunque nadie le niegue que asimismo pueda saber y sepa efectivamente de cosas, es decir, de las materias en que se ocupa a través de esos procedimientos. Su racionalidad es típicamente funcional y encuadrada prescriptivamente, por añadidura, en los límites de su estricta competencia (Medina Echavarría 1972: 174).

Las tres racionalidades presentadas aquí son complementarias y también pueden ser conflictivas, en ciertas circunstancias. La falta de una clara comprensión de los roles que deben cumplir cada uno de los actores de la política pública ha sido causa de múltiples problemas.

En las críticas que suelen formularse a la burocracia (persigue objetivos de supervivencia, estabilidad, poder y crecimiento), suele olvidarse que ella también cumple un papel -resaltado por Weber- fundamental para otorgar continuidad a las decisiones políticas, al punto que sin ella difícilmente podría funcionar cualquier organización moderna.

Por lo mismo, cuando se analiza el tema de la desburocratización, es necesario tener en cuenta que hay diversos actores sociales que son responsables de los problemas que se pretende solucionar con la reforma del Estado y el proceso desburocratizador. Carece de sentido atribuir toda la responsabilidad en los problemas que se diagnostican a los burócratas.

b) Aspectos conceptuales: Burocracia, burocratización, desburocratización

Pueden distinguirse dos enfoques tradicionales respecto de la burocracia, que llevan a una utilización diferente de los términos que aquí están en juego, porque responden en definitiva a dos evaluaciones distintas del mismo fenómeno.

i. El primero de ellos enfatiza la perspectiva weberiana, respecto a la burocracia como el instrumento adecuado para aumentar la racionalidad, la previsibilidad y la capacidad de enfrentar los problemas que surgen en sociedades que se tornan cada vez más complejas (Weber, Parsons 1956, Eisenstadt). Burocratización es aquí un proceso positivo por el cual se va estableciendo un grupo social con características propias, cuya función consiste en racionalizar la actuación del aparato estatal, actuando de una manera que puede ser prevista de antemano. Desburocratización sería el proceso por el cual se produce una distorsión del equilibrio entre la autonomía y la especificidad de esa organización burocrática, en favor de los clientes o de los propios miembros de la organización.

ii. El segundo, en cambio, tiende a resaltar aspectos negativos de la burocracia. Se la enfoca así a partir de su funcionalidad para asegurar la dominación de una clase, en una óptica marxista, o incluso enfatizando las dudas weberianas respecto a los extremos negativos de la propia lógica racional. También se enfatizan las coerciones estructurales y los problemas comportamentales que limitan la capacidad de renovación e innovación de las estructuras burocráticas (Merton 1952, Blau 1955). Aquí la burocratización tiene un sentido similar al del lenguaje corriente que suele identificarla como provocando complicaciones y enlentecimientos y, por tanto, la desburocratización aparece como la tentativa de restaurar la burocracia para que cumpla sus verdaderas funciones. En este sentido se habla, usualmente, de desburocratización en el contexto de las reformas al aparato estatal.

c) Críticas al burocratismo

Pueden recordarse, rápidamente, algunas de las críticas que se hacen a las burocracias latinoamericanas: clientelismo, formalismo, proliferación legal, presunciones contra la honestidad de los funcionarios y los administrados, malos sueldos, irresponsabilidad, fomento de la informalidad, etc.

Mucho se ha escrito en la región respecto al clientelismo. Se ha aducido que el mismo encuentra sustentación en los serios problemas de desempleo que presentan las economías latinoamericanas. Ello conduciría a que las personas busquen modos de insertarse en el mundo económico a través del sistema político. Algo similar sucede con los empresarios, que buscan obtener el apoyo del Estado para el desempeño de sus tareas. Así, los partidos y el Estado se convierten en los canales a través de los cuales es posible alcanzar esa inserción, lo que conduce a un intercambio de favores entre esas organizaciones y los eventuales interesados en los favores públicos. La contrapartida de la proliferación burocrática tiende a ser que la mayoría de los burócratas reciben remuneraciones pequeñas, aunque tienen compensaciones laterales: empleo sin trabajo, facilidades de no comparecer al trabajo, tráfico de influencia, ocupación definitiva de los cargos, inamovilidad, etc.

Respecto al formalismo que caracteriza el funcionamiento burocrático latinoamericano se ha tendido a sugerir que una parte de la responsabilidad corresponde a la tradición jurídica latina, aceptada por estos países, que otorga un papel central a las codificaciones escritas y a la idea que para cada asunto es necesario, ante todo, abrir un expediente. Ello conduce además a la proliferación de normas legales, algunas de origen parlamentario, y la mayoría generadas por la administración, sin interferencias, debate, crítica y, a veces, sin siquiera conocimiento de los interesados" (Vargas Llosa, en De Soto 1986: XXIV).

Se ha enfatizado además el deficiente funcionamiento del Estado como la causa, o una de las causas, del surgimiento de la economía informal (De Soto 1986). "Un Estado burocratizado y reglamentarista que antepone el principio de la redistribución (entendiendo por tal la concesión de privilegios y monopolios a pequeñas élites privadas que dependen de él y de las que también es dependiente) al de la producción de riqueza" (Vargas Llosa en De Soto 1986: XXII).

d) Los programas de desburocratización

Cuando se impulsan programas de desburocratización, se tiende a enfatizar sus diferencias respecto de la racionalización, que sería la acción que "tiene como objetivo la propia administración, buscando aumentar su eficacia y productividad". En cambio, "desburocratizar significa ante todo reducir deliberadamente la interferencia del Estado y el exceso de reglamentación de la actividad económica". Podría decirse, entonces, que esta segunda posibilidad "se dirige directamente al interés del usuario o consumidor del servicio público con el objetivo de aliviarlo de exigencias excesivas y asegurarle el buen servicio a que tiene derecho" (Beltrao 1981: 7-8).

e) Objetivos de la desburocratización

Como se ha mencionado precedentemente, los planteos de desburocratización afirman su intención de situar al ciudadano como centro de la preocupación del servicio público. La simplificación de trámites que se postula tendería a colocar a la administración al servicio del ciudadano, mediante el procedimiento de mejorar el acceso a los servicios y elevar la calidad de los mismos, al mismo tiempo que se pretende aplicar criterios de justicia en la asignación y distribución de los bienes y servicios públicos. En definitiva, la desburocratización pretende un cambio de actitud tanto de los funcionarios, como de los clientes de los organismos públicos.

f) Vías para la desburocratización

Los procedimientos que se proponen para generar el cambio desburocratizador suelen ser de dos tipos: la autorreforma del propio Estado y la promoción del control popular sobre el funcionamiento de los órganos públicos que, supuestamente, están a su servicio.

i. Reforma de arriba hacia abajo.

Se trata de la adopción de medidas administrativas, que van provocando la redefinición del papel del Estado. Esto no necesariamente implica aceptar el diagnóstico de que el Estado creció demasiado y se tornó excesivamente intervencionista, por cuanto aun aceptando que el Estado debe desempeñar un rol importante y que debe cumplir funciones incluso empresariales, puede coincidirse en la necesidad de reorientar su crecimiento o de eliminar formas de funcionamiento que entorpecen la eficacia de su acción.

La maquinaria estatal funciona a través de la burocracia. Por lo mismo, es difícil pensar que pueda desburocratizarse desde el mismo Estado. Aun cuando quienes ocupan los cargos políticos tengan el mayor interés en producir ese cambio, sólo pueden implementarlo a través de la misma maquinaria que quieren alterar.

En esta perspectiva desburocratizar consiste en reducir el itinerario que debe seguirse para realizar un trámite u obtener una prestación de un servicio público, saltar etapas, eliminar instituciones inútiles, evitar duplicaciones de funciones y de entidades que hacen las mismas cosas. En fin, se trata de evitar la pulverización de recursos que se distraen de las necesidades básicas y contribuyen a la reproducción de burocracias.

Las dificultades de la desburocratización han sido enfatizadas por algunos mostrando los condicionamientos sociales de las características asumidas por el Estado en América Latina. Así, el funcionamiento heterónimo de la economía, que requiere la continua intervención del sistema político, entraría permanentemente en contradicción con los esfuerzos tendientes a lograr una mayor racionalidad burocrática o tecnoeconómica. Para lograr que una reforma sea viable, sería necesario -en esta perspectiva- lograr primero un cambio económico, que permita una inserción laboral más moderna y productiva de los individuos. Al lograrse un aumento de la productividad de

la sociedad y de la economía privada se crearían condiciones de poder efectuar una reforma a la burocracia (Sonntag 1987: 104).

ii. Promoción de la organización ciudadana.

La segunda manera de viabilizar la modificación de las pautas que rigen el comportamiento de la burocracia pública, pretende fomentar la organización y la movilización social, en defensa de los intereses de quienes se enfrentan en calidad de clientes al aparato estatal. Así, se impulsa la creación de organizaciones de consumidores y dueñas de casa, de microempresarios, de cooperativas, de entidades de clase y sindicatos, de ciudadanos en general, motivados por su compromiso democrático a asumir los derechos y deberes que poseen frente al Estado. El "verdadero antídoto del burócrata es el ciudadano organizado, democráticamente enfurecido, competentemente decidido, participativamente comprometido. El Estado sólo tiene la dignidad que le presta el ciudadano. La burocracia será al menos tolerable, en la medida que los ciudadanos conquisten competencia democrática para colocarla a su servicio. Sólo anda, si es forzada a correr. Funciona por susto. Sólo se despierta si es amenazada" (Lustosa s.f.: 6).

g) Modalidades de acción

i. La vía legal. La desburocratización por decisión normativa no es, por sí misma, suficiente. Así, se ha dicho que si bien es cierto que "no se cambia la sociedad por decreto -como dice el título de un libro de Michel Crozier- es igualmente verdadero que sin decreto no se cambia a la sociedad. Sobre todo cuando su burocracia actúa por escrito y se encuentra extensamente reglamentada, como observaba Helio Beltrao" (Oliveira 1984: 30).

Se requieren leyes que revoquen otras leyes para restablecer la confianza en el individuo, establecer el control a posteriori y el uso de la muestra como forma de control, aceptar declaraciones en vez de exigir certificados, etc. Ello también implica la supresión de requisitos que complican la vida cotidiana de los ciudadanos y las empresas (obtención de documentos, proporcionar pruebas, obtención de beneficios, calificación para la práctica de actos legales en nombre propio o de beneficiarios, requisitos para abrir o cerrar empresas, simplificación y registro de libros contables, eliminación de impuestos y obligaciones accesorias).

ii. Interacción con órganos del poder público. Lo usual es crear un órgano público nuevo que asume la tarea de impulsar la desburocratización. En definitiva, su actuación debería orientarse a convertirse en un auxiliar de la administración, para ayudarla a que se autodesburocratice. En ese sentido, debe fomentar el intercambio de experiencias, y apoyar con su prestigio a las personas, iniciativas y órganos que estén actuando en tal sentido.

iii. Difusión, divulgación y utilización de los medios de comunicación. En la perspectiva de conseguir que sea la propia comunidad la que asuma la tarea de forzar la desburocratización, parece tener un papel central una adecuada utilización de los medios de comunicación de masas a efectos de

poder romper la inercia burocrática y la sensación de que no puede hacerse nada para obtener un trato humano frente a los mostradores burocráticos.

iv. Interacción con órganos representativos de la comunidad. Cuando se reconoce que la comunidad tiene que cumplir un papel fundamental en el proceso desburocratizador, es necesario que el organismo público encargado de fomentar esa actividad mantenga contactos fluidos con los organismos sociales. De lo que se trata, en fin, es de aumentar el poder que se tiene para actuar en el sentido, mediante la obtención del respaldo popular.

E. PLANIFICACION

La planificación, sin duda, constituye un instrumento adecuado para viabilizar la realización de las reformas que son necesarias para que el Estado latinoamericano pueda superar las limitaciones de las que adolece y reconstituirse a efectos de poder enfrentar los desafíos del presente.

Se trata en definitiva de lograr reimplantar la planificación de economías de mercado a efectos que contribuya a elevar la eficacia de la gestión pública. Se trata de procesos históricos de gran trascendencia, sujetos a un aprendizaje social que sólo puede ser evaluado cabalmente en una perspectiva de décadas o, incluso, de generaciones.

La vuelta a la democracia y los esfuerzos por su consolidación que vienen realizando los países latinoamericanos obliga, por un lado, a tratar de lograr el desarrollo como acumulación y producción física de bienes y servicios, pero también como satisfacción real de las necesidades sociales acumuladas en el pasado. Ello exige que se impulsen grandes cambios en estas economías de mercado. Pero, el análisis de la realidad lleva a concluir que existe un reducido potencial reformista. En estas circunstancias, el nivel de desempeño de un gobierno democrático tiende a bajar, sobre todo en su rendimiento social, con lo que tienden a surgir simientes de desencanto y descontento y, en muchos casos, se está a un paso de que germinen y crezcan posiciones contestatarias en distintos estamentos de la sociedad civil. Recurrentemente, el círculo puede volver a cerrarse mutilándose, una vez más, la libertad individual en nombre de la seguridad del Estado, sustituyendo su legitimidad política por un disciplinamiento social impuesto (Costa Filho 1987).

El ILPES sostiene que es necesario planificar en economías de mercado. La planificación no se opone al mercado, como se ha sostenido reiteradamente en el pasado. Y ello es así porque en tales economías existen diversas formas de propiedad (privada, pública, cooperativa, mixta, transnacional), que tienen criterios diferentes, y que requieren alguna forma de coordinación. Asimismo, la gran capacidad de asignación de recursos que tienen los mercados, se ve afectada actualmente por el desarrollo de nuevas tecnologías, la inestabilidad derivada de los impactos externos e internos (petróleo, tasas de cambio, inflación, etc.), que distorsionan de manera desigual la formación de los precios, y sigue omitiendo la gravedad de los problemas sociales y de distribución del ingreso. Estratégicamente, la planificación puede presentar alternativas viables de desarrollo futuro siendo así un instrumento para movilizar energías disponibles en el país y con ello contribuiría a orientar su inserción en la economía mundial. Por lo demás la nueva dinámica económica tiende a pulverizar la división internacional del trabajo, a consecuencia de la "pulverización de especialidades", generando sociedades ultradiversificadas, lo que hace necesario un esfuerzo colectivo de selección, articulación y coherencia de sus objetivos e instrumentos de desarrollo. Los países tienen necesidades de construir voluntariamente nuevas ventajas comparativas dinámicas.

Se trata, por cierto, de una planificación distinta a la del pasado, ya que son otros los tiempos y si bien no puede negarse que perduran algunos problemas estructurales, tampoco puede desconocerse que las soluciones a ellos no serán las mismas. La recuperación pasa, indudablemente, por la liberación de las energías de la empresa privada. Pero también se requiere el fortalecimiento del sector público (aunque no debe confundirse tamaño con fuerza) y por una sutil combinación de la libertad de iniciativa con una orientación del desarrollo global, legitimada por el consenso social. Si esta región pretende ejercer algún control sobre sus oportunidades futuras de desarrollo, necesitará establecer un marco institucional que combine democracia con planificación y mercado (Costa Filho 1987).

La planificación es lo opuesto de la indiferencia ante el futuro. Y, justamente, la situación latinoamericana actual no se puede permitir, tanto por razones económicas como sociales, descuidar lo que acontecerá en estas sociedades en los años próximos. La sobrevivencia de los regímenes democráticos depende, en parte no desdeñable, de ello.

Simplificadamente, la planificación tiene que cumplir tareas de previsión y estrategia, de mejoramiento de la toma de decisiones y de facilitación del logro del consenso. Esta trilogía resume una amplia y compleja gama de tareas, que exigen para ser alcanzadas de un cambio de las percepciones y de los procedimientos que se utilizan. Resulta necesario que la planificación logre:

a) reducir la incertidumbre frente al futuro que puedan tener los agentes sociales y, en especial, los empresarios, dado que en economías mixtas se les otorga la responsabilidad de asignar una importante proporción de los recursos societales;

b) plantear escenarios alternativos de desarrollo nacional, en un mundo esencialmente inestable;

c) tecnificar la toma de decisiones frente a cada nueva situación que se presenta, haya estado prevista o no, recurriendo a mecanismos ágiles y modernos, básicamente informáticos;

d) dar fundamento técnico a las diversas alternativas que se plantean en las negociaciones que se realizan entre agentes sociales para alcanzar el consenso social.

Para alcanzar las metas señaladas la planificación debe ser más cualitativa, menos formalista y cuantitativa, más selectiva en la clarificación de las opciones viables de movilización y asignación de recursos, y más pragmática en las soluciones.

Es necesario distinguir dos acepciones de Estado: la de aparato de poder, dentro del cual se procesan las actividades de interés público, y la de Estado-Nación, entendido como arena de interacción de los agentes sociales y como expresión política de cada pueblo. En el primer concepto, el Estado puede ser discreto y debe ser eficiente; en el segundo, tiene que ser eficiente y fuerte.

En una sociedad democrática, el reto de la eficiencia del Estado se proyecta en ambos sentidos: en uno, se impone remodelar y mejorar el desempeño de la burocracia; en el otro, la tarea coincide con el desafío histórico de integrar nuestras sociedades nacionales y preservar sus rasgos de identidad y soberanía.

La reforma del Estado vincula democracia, planificación y gestión pública. La democracia contribuirá a que el Estado consiga su legitimación y cuente con confianza cívica; la planificación es necesaria porque la reforma del Estado adquiere sentido cuando va asociada a un proyecto colectivo de desarrollo; finalmente, la gestión pública resulta el elemento fundamental para la concreción de esa reforma del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- BELTRAO, H. 1981 "Desburocratizacáo e liberdade". Conferencia dictada en la Escuela Superior de Guerra. Brasilia: Presidencia de la República.
- BELTRAO, H. 1984 Desburocratizacáo e liberdade. Sao Paulo: Record.
- BOISIER, S. 1987 "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 31: 139-152.
- BLAU, P. 1955 Dynamics of bureaucracy. Chicago: The Chicago University Press.
- BREWER CARIAS, A. 1987 "La opción del desacuerdo", en Heterodoxia y Estado. 5 Respuestas. Caracas: Estado & Reforma, pp. 111-129.
- BUCHANAN, J. M. y WAGNER, R. E. 1983 Déficit del sector público y democracia. Madrid: Ediciones Rialp S. A.
- CABRUJAS, J. I. 1987 "El Estado del disimulo", en Heterodoxia y Estado. 5 Respuestas. Caracas: Estado & Reforma, pp.5-36.
- COSTA FILHO, A. 1986 La planificación en un marco de interdependencia. Santiago: ILPES.
- COSTA FILHO, A. 1987 Discurso del Director General del ILPES. Buenos Aires: I Encuentro Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública.
- DROR, Y. 1987 "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación", en Revista de la CEPAL. Santiago: No. 31, 99-110.
- EISENSTADT, S. N. 1959 "Burocracia, burocratización y desburocratización", en Revista de Administración Pública, México: 1981, No. 4: 15-21. Publicado originalmente en Administrative Science Quarterly, 1959, No. 4

- ETKIN, J. 1986 Burocracia en Corporaciones públicas y privadas. Análisis de organizaciones que se producen a sí mismas.
Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- FIEL - FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS 1987 El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino.
Buenos Aires: Sudamericana-Planeta.
- GERCHUNOFF, P. y GUADAGNI, A. 1987 Las regulaciones en la Argentina. Elementos para un programa de reformulación económica del Estado.
Buenos Aires: 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales.
- GRANIER, M. 1987 "La movilización de las élites", en Heterodoxia y Estado. 5 Respuestas.
Caracas: Estado & Reforma, pp. 37-70.
- GUIMARAES, R. 1985 Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo.
Santiago: ILPES.
- ICAP 1987 Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica.
San José: ICAP.
- ILPES 1987 "Planificación para una nueva dinámica económica y social", en Revista de la CEPAL, No. 31, Santiago.
- JACQUILLAT, B. 1987 Cómo privatizar. El verdadero cambio que esperan los argentinos.
Buenos Aires: Atlántida.
- KLISBERG, B. 1987 "Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 31: 179-200.
- LUSTOSA, P. s.f. Desburocratizacáo e ciudadanía. Textos para discussáo.
Brasilia (?): Programa Nacional de Desburocratizacáo.

- MARTIN, J. 1987 **Los enlaces necesarios entre planificación y gestión pública: Perspectivas desde la planificación.**
Buenos Aires: Primer encuentro latinoamericano sobre planificación económica y gestión pública: La democracia frente al reto del Estado eficiente.
- MARTIN, J. 1988 **Eficiencia global de la economía: Interacción de los sectores público y privado.**
México: Encuentro Regional CLAD/ILPES/INAP sobre Reestructuración Económica: Perspectivas de la intervención estatal y nuevas políticas de empresas públicas.
- MARTIN, J. y GUIJARRO, M. 1988 **Impacto de la crisis sobre el gasto y el financiamiento público.**
Documento presentado al Seminario de Alto Nivel sobre la Recuperación del Progreso Social en América Latina.
Santiago: IDE-ILPES-UNICEF.
- MARTIN, P. C. 1985 **Cuando llega la bancarrota del Estado.**
Buenos Aires: Sudamericana-Planeta.
- MARTIN, P. C. 1986 **Cash, estrategia frente al Crack. Cómo evitar la quiebra de las empresas o del Estado.**
Buenos Aires: Sudamericana-Planeta.
- MAYNTZ, R. 1985 **Sociología de la Administración Pública.**
Madrid: Alianza Editorial.
- MEDINA ECHEVARRIA, J. 1972 **La planeación en las formas de la racionalidad**
Santiago: Cuadernos del ILPES.
- MERTON, R. H. 1952 **Reader in Bureaucracy.**
Nueva York: Free Press.
- NIETO, A. 1984 **La organización del desgobierno.**
Barcelona: Ediciones Ariel S.A.
- NOHLEN, D. y SOLARI, A. E. 1988 **Reforma política y consolidación democrática.**
Caracas: Nueva Sociedad.
- OLIVEIRA, J. B. 1984 **Desburocratizacáo e democracia.**
Campinas: Papirus.

- PALMA, E. 1983 **La descentralización desde una perspectiva política.**
Documento presentado al II Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC, Brasilia.
- PALMA, E. 1985 **La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad.**
Santiago: ILPES.
- PARSONS, T. 1956 "Suggestions for a sociological approach to the theory of organization", en **Administrative Science Quarterly**, Primer parte: junio, pp. 63-85; Segunda parte: septiembre, 225-233.
- SOLIS, O. 1988 **En busca de un Estado eficiente.**
San José, MIDEPLAN.
- SONNTAG, H. R. 1987 "La burocracia a la defensiva", en **Heterodoxia y Estado. 5 Respuestas.**
Caracas: Estado & Reforma, pp. 97-110.
- VETHENCOURT, J. L. 1987 "Almas a destajo", en **Heterodoxia y Estado. 5 Respuestas.**
Caracas: Estado & Reforma, pp. 71-96.
- VESSILLIER, E. 1983 **Economía del sector público.**
Barcelona: Ariel Economía.
- WEBER, M. **Economía y sociedad.**
México: Fondo de Cultura Económica.

