

Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina

JOAN PRATS I CATALÀ

Los años 80 y los primeros 90 registraron la prevalencia intelectual y política de una correlación negativa entre el Estado latinoamericano y el desarrollo humano. A fines de los 90 presenciamos una revalorización del rol estatal en el desarrollo humano. Los conceptos sobre qué es y qué produce el desarrollo han cambiado significativamente: las metas se han ampliado e integrado: no solo se aspira al crecimiento, sino también a la participación equitativa en sus frutos. Esto ha tenido consecuencias importantes en los planteos de reforma del Estado: si bien las acciones han de plantearse e implementarse singularmente, deben responder a una visión y a una coordinación integrales. En los 90 el concepto de cooperación se ha diluido hasta el punto de no verse asociado al de desarrollo. Parece estar en marcha una transformación, más que un abandono, de la cooperación internacional para el desarrollo. No hay buenos programas de desarrollo sin que su formulación y conducción estén presididas por el buen juicio político.

En América Latina, habida cuenta de los déficits de desarrollo humano existentes, toda acción de reforma del Estado apoyada por la cooperación internacional tendría que hallarse sólidamente fundada en su contribución efectiva al desarrollo humano. En términos de cooperación internacional, el desarrollo humano es el fin, las políticas, programas o acciones de reforma del Estado, sólo un medio, entre muchos otros, para el fin que realmente importa. ¿Cómo podemos saber si determinados proyectos de reforma del Estado contribuyen efectivamente a ello?

JOAN PRATS I CATALÀ: profesor de Derecho y Economía en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Esade, Universidad Abierta de Cataluña; director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona; director del proyecto del PNUD «Red de Gobernabilidad y Desarrollo Internacional para América Latina».

Palabras clave: desarrollo, cooperación internacional, reforma del Estado, América Latina.

Reforma del Estado y Desarrollo Humano

La correlación entre reforma del Estado y desarrollo humano es problemática tanto a nivel práctico como teórico. A nivel práctico, existe una conciencia difusa de que los ingentes recursos aplicados desde hace ya décadas a este campo, han producido resultados mixtos, si no desalentadores. En particular la reforma administrativa de los 60 y los 70, en la que tanto invirtió América Latina, ha dejado préstamos aún no pagados, escuelas y facultades de administración, organismos administrativos de reforma y hasta organizaciones intergubernamentales sobre el tema; pero no consiguió apenas despatrimonializar nuestras administraciones ni mejorar su eficacia y eficiencia, su transparencia, su previsibilidad, su sometimiento a la ley, el acceso a las mismas de los ciudadanos, y la responsabilidad de sus autoridades y funcionarios. Cuando llegó la gran crisis de los años 80 resultó que las jóvenes administraciones públicas latinoamericanas tan trabajosamente construidas a lo largo de las dos décadas anteriores, en lugar de ser un recurso del desarrollo, habían pasado a formar parte de la agenda de problemas.

Gran parte de la responsabilidad corresponde al tipo de aproximación intelectual entonces adoptada. Los supuestos teóricos de la frustrada reforma administrativa fueron: a) la reforma del Estado consiste en crear las organizaciones públicas necesarias para el desarrollo económico y social y en gestionarlas eficaz y eficientemente; b) esto es en principio una tarea técnica o de expertos, no política, cuyo fundamento es la «racionalidad instrumental» facilitada por las disciplinas del planeamiento y de la «ordenación científica del trabajo»; c) el carácter técnico y científico que se postulaba de la reforma administrativa suponía que la misma y sus beneficios de desarrollo económico y social eran pertinentes y podían arraigar tanto en el primero como en el segundo y el tercer mundos, con independencia del tipo de régimen político vigente en cada país. Hoy sonroja pensar en la ingenuidad y oportunismo que subyacía a todo este tipo de aproximación. Pero los riesgos de repetirla bajo fórmulas más sofisticadas no han desaparecido.

Los años 80 y los primeros 90 registraron la prevalencia intelectual y política de una correlación negativa entre el Estado latinoamericano existente y el desarrollo humano. Las políticas puestas en marcha, especialmente tras la crisis de la deuda y el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxos, se orientaron a enfrentar la crisis fiscal del Estado y a asegurar los equilibrios macroeconómicos: políticas monetarias antiinflacionarias, políticas de equilibrios presupuestarios, de privatizaciones y desregulaciones, de reducciones drásticas de empleo público y de descentralización territorial fueron las más características de este tiempo. Estas políticas, generadas en el contexto del llamado Consenso de Washington, respondían más a una lógica de estabilización que propiamente de desarrollo. Sólo los discursos más radicalmente «neoliberales» asumieron que la retirada del Estado al rol de garantía del equilibrio macroeconómico y de facilitación de la actividad privada vía liberalizaciones, privatizaciones y desregulaciones, sería condición suficiente para

provocar el desarrollo de una economía de mercado vibrante. Estos supuestos han sido ampliamente desmentidos tanto por los hechos como por la teoría.

A finales de los años 90 hemos presenciado una revalorización del rol del Estado en el desarrollo humano. Tras la laboriosa construcción durante los 60 y los 70 de las organizaciones públicas del Estado populista y de sustitución de importaciones, y tras la durísima deconstrucción de las mismas desde la lógica del ajuste de los 80 y primeros 90, a fines de esta década asistimos a un nuevo planteamiento: la necesidad de reconstruir el Estado para el desarrollo. De hecho así («reconstruyendo el Estado») iba a llamarse inicialmente el informe del Banco Mundial para 1997 que acabó adoptando el título «El Estado en un Mundo en Transformación».

Necesidad de nuevos enfoques más potentes y modestos

Hoy es una convención respetable enfatizar que «si han fracasado los intentos de producir desarrollo sólo desde el Estado, también fracasarán los que pretendan hacerse sin él». Esto no significa ninguna vuelta pendular a las ideologías estatistas y de «racionalidad instrumental» de los 60 y 70. De hecho, con los muchos fracasos y pocos éxitos del camino recorrido, hemos aprendido bastante. En realidad, con las palabras «desarrollo» y «Estado» estamos designando y suponiendo conceptos, teorías e ideologías muy diferentes a los característicos de otros momentos de la «reforma del Estado».

Nuestros conceptos sobre qué es y qué produce el desarrollo han cambiado significativamente. Sus grandes metas se han ampliado e integrado: no solo queremos crecimiento, sino participación equitativa en sus frutos, lo que exige participación efectiva en el proceso de decisiones que afectan nuestras vidas; nuestro concepto de equidad también se ha ampliado: las dimensiones de género, de respeto a las minorías culturales y étnicas, de equidad medioambiental e intergeneracional, así como de equidad internacional, son aspectos nuevos e irrenunciables del concepto actual de «desarrollo humano». Nuestras ideas acerca de qué, quiénes y cómo se produce desarrollo humano también están cambiando rápida y significativamente. La «nueva riqueza de las naciones» se ve hoy en función de la calidad de sus instituciones y de sus capacidades de acción colectiva. Sólo éstas dan razón de las posibilidades de aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, infraestructurales, de conocimiento o humanos disponibles. El mejoramiento permanente de las instituciones y las capacidades de acción colectiva (que incluyen conceptos tales como los de cultura cívica y política o el más reciente de capital social) se considera como la condición necesaria para lograr un desarrollo humano sostenible a largo plazo.

Desde esta concepción, los actores del desarrollo ya no pueden ser sólo las organizaciones gubernamentales y del sector privado lucrativo: contrariamente, la creación de cultura cívica y capital social positivo exige la organi-

zación y la acción comunitaria. Finalmente, se abandonan los supuestos del desarrollo duro del tipo «sangre, sudor y lágrimas», que justificaban el sacrificio de toda una generación en aras de las futuras, y se sustituyen por aproximaciones más «blandas» y realistas, más basadas en lo que Popper llamó la ingeniería social gradualista consistente en ir remediando el sufrimiento observable y en ir creando condiciones para expandir las posibilidades de la gente.

Todo esto ha tenido consecuencias importantes en el planteamiento de la reforma del Estado. En primer lugar, comienza a comprenderse la distinción entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones públicas. La clave de la distinción –que no podemos exponer en los límites de este trabajo– se encuentra en la distinción conceptual entre instituciones y organizaciones así como en la comprensión de la naturaleza sobredeterminante que la institucionalidad pública tiene sobre el potencial de rendimiento de las organizaciones estatales. En pocas palabras, los roles y el rendimiento de las organizaciones estatales no son libremente disponibles; al contrario, se encuentran ampliamente sobre determinados por el tipo de institucionalidad pública existente, es decir, por las reglas y normas –formales e informales– que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio de tales reglas y normas. De todo lo cual se deduce una conclusión operativa importante para nuestro tema: si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de éstas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta. Toda verdadera reforma del Estado ha de ser, pues, a la vez, organizativa e institucional.

Este reconocimiento echa por los suelos la pretensión de convertir la reforma del Estado en una operación mera o fundamentalmente técnica así como la correspondiente aspiración de someterla a una lógica de cambio perfectamente planificado. No hay cambio positivo en el Estado sin cambio en los juegos, mentalidades y equilibrios de poder sociales, es decir, sin cambio social positivo. Esto equivale a reconocer la inevitabilidad de la política en la reforma estatal y a superar la «falacia tecnocrática» que es el pasaporte al fracaso en este campo. Equivale también a reconocer que, aunque todos los actores pueden influir, ninguno es capaz de controlar ni la velocidad, ni la dirección ni los resultados precisos de la reforma del Estado.

Todo lo anterior permite adoptar una aproximación mejor fundada que la tecnocrática tradicional, pero también más modesta. Nuestro conocimiento acerca de qué reformas, por quiénes y cómo procede hacer en un Estado concreto para favorecer el desarrollo humano es un conocimiento inevitablemente imperfecto. Quienes pretenden reformar el Estado desde algunas su-

puestas verdades científicas últimas oscilan entre la charlatanería y el ridículo. Nuestro conocimiento imperfecto ha de completarse por necesidad con suposiciones, hipótesis e ideologías cuyo único mérito es que todavía no han sido «falsadas» o desmentidas por las evidencias y que deberemos cambiar inevitablemente desde que tal «falsación» se produzca. Los acontecimientos que obligarán a estos cambios llegarán, aunque no podemos anticiparlos en el cuánto, en el cuándo ni en el cómo: de ahí la necesidad de transparencia y de flexibilidad, sin las cuales es imposible ganar la eficiencia adaptativa, que es la prueba final del verdadero cambio institucional. De manera obvia, no pocas implicaciones se siguen de todo esto para el planteamiento, implementación y evaluación de las políticas y proyectos de reforma del Estado.

Historicidad e integralidad de la reforma del Estado: criterios para la formación de agendas

Una vez aceptado el enfoque institucional, la reforma del Estado aparece como un «hacer la historia» de cada país, tarea imposible sin el involucramiento y protagonismo de los propios nacionales. Al final reformar el Estado para el desarrollo humano es elevar sensiblemente el nivel de las reglas y las capacidades de la acción colectiva, lo que es imposible sin líderes y emprendedores políticos y sociales que cambien las percepciones dominantes y construyan las coaliciones necesarias para establecer y mantener de forma duradera las nuevas reglas, modelos mentales y capacidades de gobierno. Las mejores prácticas de administración y gestión pública son el acompañante obligado de este proceso, pero, por sí mismas, no pueden determinarlo. La capacidad gerencial es compañera necesaria del cambio institucional, pero no contiene en sí el impulso necesario para el mismo, que corresponde a otros roles y capacidades: los propios de los genuinos líderes y emprendedores políticos y sociales.

Todo el saber actual sobre liderazgo revela que el aprendizaje social de nuevos y mejores modos de hacer colectivo –instituciones y organizaciones– es imposible sin líderes y emprendedores, y que éstos son siempre y a la vez «hacedores y contadores de historia». Lo que no son desde luego es «historiadores». Son hacedores y no pensadores, pero para hacer necesitan reconstituir la historia de su comunidad de referencia: la historia del pasado que funda la identidad y la autoestima, la historia del presente que muestra desafíos y oportunidades que demandan reformas, y la historia del posible futuro mejor que permite movilizar energías, sumar adhesiones y superar tensiones. La clave del liderazgo se encuentra en la «credibilidad» derivada principalmente de la coherencia entre la historia narrada y las acciones y capacidades reconocidas. Pasado, presente y futuro; política y técnica, se entremezclan en el relato o «retórica» del cambio, necesarios para ganar la legitimidad y apoyo necesarios para hacer historia.

Aunque la historia se reconstruye de modo permanente, tal reconstrucción no puede ser hecha arbitrariamente por el líder o emprendedor. Hay límites

más allá de los cuales se produce la manipulación o el error que conducirán a todo lo contrario del desarrollo. El conocimiento de la historia producida por los historiadores –tan imperfecto, falible y reflexivo como cualquier otro conocimiento social– tiene, pues, mucho que aportar al planteamiento de la reforma del Estado. Los sistemas institucionales que vertebran una sociedad no son una camisa de fuerza, pero tampoco pueden cambiarse como quien cambia de ropa. La historia pone constricciones y «dependencias de senderos» cuyo desconocimiento siempre ha acabado produciendo más mal que bien.

Pero la reforma del Estado no procede sólo de indagar de dónde venimos sino de plantear hacia dónde vamos. Fijar sentido de dirección es otra gran responsabilidad de los liderazgos. Para ello es necesario apoyarse en el mejor pensamiento hoy disponible sobre los roles del Estado para el desarrollo. Aunque de este conocimiento no se desprende lógicamente un curso de acción universal y válido para toda reforma nacional concreta (la diversidad, complejidad y particularidad de circunstancias exigen del buen «juicio político» que nunca sea solo ni principalmente deducción de principios abstractos), sí resulta útil para descartar hipótesis, supuestos e inferencias ya falsadas, es decir, para evitar perseverar en errores ya descubiertos (sin que esto nos procure ninguna garantía de no estar incurriendo en nuevos errores).

No procede aquí exponer el nuevo pensamiento sobre reforma del Estado en América Latina. Sí relevar algunas de sus características con claro impacto en la manera de formular y poner en práctica políticas y programas de reforma. En primer lugar, de la naturaleza institucional e histórica de toda verdadera reforma se desprende que su viabilidad y sostenibilidad exigirán que tanto la elaboración como la implementación (y la necesaria reelaboración en el proceso de implementación) del programa de reforma cuenten con la participación de todos los actores y grupos de interés concernidos. Seguir con el proceso tecnocrático tradicional, en el que la transparencia y participación han sido en el mejor de los casos mínimas, impide la «apropiación» de las reformas por aquellos que tienen un derecho de veto sobre las mismas y cuya colaboración resulta imprescindible para su implantación efectiva. Hay algo más grave todavía: supone que un pequeño grupo político-burocrático nacional, apoyado quizás por expertos de la cooperación internacional, poseen toda la información relevante para decidir «racionalmente» sobre el contenido y el curso de aplicación de la reforma. Esto es condenarse al fracaso de antemano (si es que alguna vez importó el que las reformas se produjeran). Cualquier verdadera reforma del Estado implica un cambio de nuestros modos de hacer colectivos, de nuestras mentalidades y competencias.

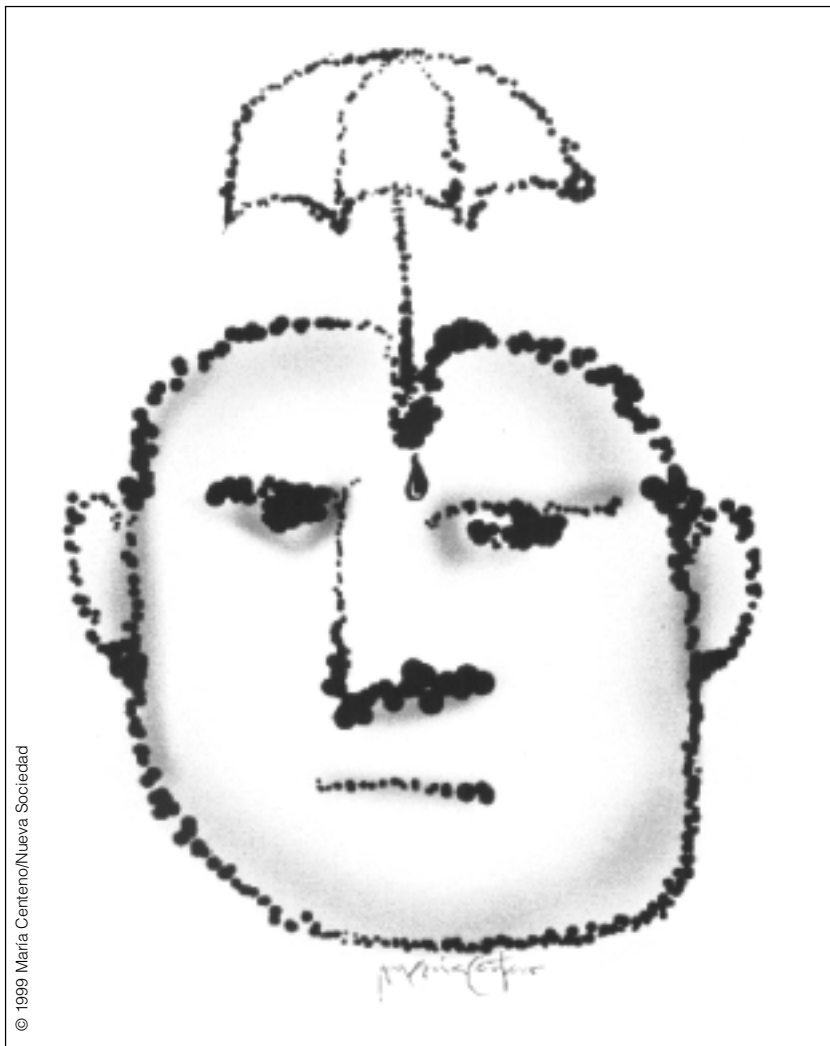
Después de lo que ha llovido, creer que podemos hacer todo esto «por decreto» (como parodiando el viejo despotismo ilustrado del «todo para el pueblo pero sin el pueblo») constituye un delirio intelectual, si no la coartada de las inconfesadas limitaciones y oportunismos políticos y burocráticos. Otro supuesto fuerte del pensamiento actual es que las acciones de reforma del Es-

tado si bien han de plantearse e implementarse singularmente, han de responder a una visión y a una coordinación integrales. Si las reformas no se justifican por sí mismas, si el único criterio de valoración final es su potencialidad para producir desarrollo humano y si éste es un concepto integrador de dimensiones políticas, económicas y sociales, pierde toda fundamentación el planteamiento desconexo y hasta en lógicas diferentes de los aspectos políticos, económicos y sociales de la reforma del Estado. Por lo demás, avances actuales en la teoría del desarrollo ponen de manifiesto que la viabilidad y sostenibilidad de las reformas económicas exige reformas políticas para hacer posible la construcción de las coaliciones y las nuevas instituciones y capacidades requeridas por las reformas económicas. Del mismo modo, las desigualdades sangrantes y el riesgo de desintegración social dificultan la adopción y aplicación de las decisiones requeridas para mejorar y extender los mercados. En fin, la falta de reformas políticas que mejoren la transparencia y la participación de los diversos sectores sociales perpetúa la asignación ineficiente e injusta de los recursos públicos y privados, sin que las consecuencias negativas de crecimiento y de inequidad puedan ser superadas mediante la sola elevación de las «capacidades gerenciales».

La formulación de una visión o agenda-país de reforma es el resultado de combinar la percepción histórica que ha producido el presente con la visión del Estado necesaria y posible para el desarrollo humano. Llegados a este punto, hacemos una inferencia conciente afirmando que para América Latina hoy el desarrollo humano significa: 1) en el nivel político, avanzar la democracia mediante el desarrollo de actores, instituciones y capacidades que permitan la más amplia participación de todos los sectores sociales en las decisiones colectivas; 2) en el nivel económico, construir mercados eficientes, internacionalmente competitivos y de amplia base social; y 3) en un nivel social, luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la cohesión social, y avanzar en la equidad incluidas sus dimensiones de género, étnicas e intergeneracionales. Casi todas las políticas y programas relevantes a estos efectos tienen implicancias de reforma del Estado, pues presuponen o exigen cambios en las instituciones y capacidades de los sectores públicos concernidos. En realidad, la reforma estatal viene a ser como la matriz derivada y viabilizadora del conjunto de políticas de desarrollo humano. La construcción de esta matriz o visión integral con capacidad orientadora debe hacerse formulando preguntas sencillas pero de respuesta compleja y problemática:

– La primera es comprender los actores, las fuerzas y los modelos mentales que han producido históricamente las instituciones y capacidades estatales defectuosas y limitadas que debemos reformar pero no podemos reformar por simple voluntad o decreto al hallarse sujetas a una «dependencia de sendero» que no se puede desconocer;

– La segunda es conocer los desafíos y oportunidades que cada país enfrenta actualmente, las políticas y capacidades colectivas necesarias para aliviar y



mejorar la condición presente y para ganar un futuro de mayores posibilidades para la gente, concluyendo en las instituciones y capacidades estatales requeridas para viabilizar tales políticas;

– La tercera es qué podemos hacer aquí y ahora (habida cuenta de nuestra historia y de nuestras necesidades, del conocimiento intelectual disponible y, sobre todo, de las correlaciones de fuerza y de las capacidades existentes) para avanzar la democracia. Para formularse esta pregunta es necesario asumir la democracia como ideal o valor inmanente que obliga a su perfeccionamiento incesante. La reforma del Estado, vista como creación de capacidades e instituciones para avanzar la democracia, aparece indisoluble entonces de

la reforma de los partidos políticos, del régimen electoral, del financiamiento político, de la sujeción efectiva del Ejecutivo a la ley y al derecho, de la reforma meritocrática del servicio civil, de la descentralización y, en general, de cuantas tiendan a fortalecer la autonomía y responsabilidad del Estado frente a los grupos de interés, a impedir la captura de los aparatos públicos por algunos de éstos, a mejorar la transparencia, la participación y la responsabilidad, superando la clientelización, el patrimonialismo y la corrupción. Todas estas medidas son reformas de democratización, pero no son reformas meramente «políticas» pues van a impactar y se encuentran condicionadas por las realidades y reformas de las esferas económica y social;

– La cuarta es qué reformas podemos impulsar para fortalecer las instituciones y capacidades estatales necesarias para ampliar y fortalecer los mercados. La construcción de sistemas legales y judiciales ciertos y creíbles en su aplicación; la definición, garantía y asignación eficiente de los derechos de propiedad; el establecimiento de agencias y marcos regulatorios garantes del equilibrio entre intereses públicos y privados en el ejercicio de actividades económicas con fuertes «fallos del mercado»; la facilitación de las infraestructuras de transporte y comunicaciones; el fomento y defensa de la competencia; el fomento de la iniciativa económica y la eliminación de barreras y cargas para la formalización, así como el apoyo a la empresa para acceder a la formación gerencial, la ciencia y tecnología y la información de mercados; el fomento y defensa del empleo y la mejora de la regulación de los mercados de trabajo; el manejo y la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos; el buen manejo de las políticas y procesos de integración e internacionalización..., exigen instituciones y capacidades estatales en cuya institución se empeña, aunque desde muy diferentes puntos de partida, la mayoría de nuestros Estados. Las dificultades que encuentran estas reformas proceden de que no son neutrales política y socialmente. Todas ellas, aunque acaben mejorando el rendimiento económico conjunto, suelen tener perdedores claros y ganadores más difusos;

– Finalmente, tenemos que preguntarnos qué instituciones y capacidades podemos ir desarrollando en nuestros Estados para luchar contra la pobreza, salvar la cohesión y avanzar la equidad social. La respuesta es mucho más amplia que la «agenda social» tradicional. Prevenir la criminalidad, mejorar la policía y el sistema de prisiones, facilitar el acceso a una justicia penal fiable; mejorar la asignación sectorial y territorial del gasto público social; mejorar las infraestructuras y servicios sociales básicos; mejorar la educación y los servicios de salud; desarrollar políticas afirmativas de defensa de la infancia y las mujeres; reconocer y defender los derechos de las comunidades indígenas..., todos estos y otros objetivos exigen el desarrollo de instituciones y capacidades de los que en mayor o menor medida carecen la mayoría de nuestros países y para cuya construcción parece necesario desarrollar nuevos actores –los agentes públicos no estatales de los que habla Bresser– y nuevas formas de articulación institucional entre ellos y los actores gubernamentales en un espacio público ampliado y renovado (Cunill).

El que la reforma del Estado deba responder a una visión o matriz integral (la agenda-país de reforma del Estado, si se quiere, a desarrollar por diversos gobiernos a lo largo del tiempo de más de una generación) no significa que en la misma puedan contenerse programas o cursos de acción que sólo necesitarían de su posterior aplicación mecánica. Esta suposición confunde el carácter orientador con el imposible carácter prescriptor de las visiones o agendas integrales. Esta confusión es uno de los vestigios del viejo pensamiento tecnocrático y planificador que aún sigue concibiendo la acción reformadora como la simple aplicación de un sistema de pensamiento. Hay resistencia a aceptar que la acción tiene sus razones, que la simple razón no entiende. Las acciones específicas de reforma del Estado pertenecen al reino de la acción, y plantearlas y ejecutarlas sólo desde el reino del pensamiento es condenarse a la inoperancia. Esta afirmación tiene fundamentos epistemológicos sólidos y consecuencias importantes para el planteamiento de las acciones específicas de reforma y de la cooperación internacional a las mismas.

Dificultades políticas y dificultades intelectuales de la cooperación internacional para la reforma del Estado

«La cooperación aisladamente considerada no existe: lo que existe son intereses políticos concretos que mueven a la comunidad internacional a emprender ciertas acciones, cuya articulación constituye lo que ha dado en llamarse cooperación económica. Cualquier intento de separar este fenómeno del contexto político en el que se produce es una simplificación ingenua en el mejor de los casos. Vista en profundidad, la cooperación económica sólo es una parte de la política internacional contemporánea» (Iglesias). Si tuviéramos espacio para recapitular brevemente la historia de la cooperación al desarrollo, comprobaríamos cuán juiciosas son las consideraciones que acaban de exponerse. Sigue siendo ingenuo considerar que la cooperación internacional se mueve desde el interés exclusivo por el desarrollo humano. Hay una economía política de la cooperación internacional que nos revela actores, tramas de intereses, conflictos e interdependencias o, en nuestro lenguaje, un marco institucional o sistema de incentivos de cuya calidad depende la mayor o menor eficacia de la cooperación para el desarrollo humano.

En los años 90 hemos entrado en una fase nueva de la cooperación: hemos presenciado el fin de la Guerra Fría, el desgarramiento del antiguo bloque soviético; el descrédito de los nacionalismos populistas en el Tercer Mundo; el agotamiento de los modelos y las discusiones sobre el desarrollo; el auge y cuestionamiento del neoliberalismo; la globalización económica; el incremento de la brecha Norte-Sur; los problemas de recesión y desempleo en los países del Norte... Imperceptiblemente el concepto de cooperación se ha ido diluyendo hasta el punto de no verse muchas veces asociado al de desarrollo (Valderrama). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha tratado de hacerse eco de estas transformaciones, uno de cuyos signos más preocupantes procede de la pérdida general de confianza de los ciudadanos de la OCDE en la eficacia de la ayuda. No es que la población no considere impor-

tante seguir o hasta aumentar la ayuda, sino que considera que no existe capacidad institucional para garantizar que ésta se traduzca efectivamente en desarrollo. De la crítica ni siquiera escapa ya la acción de las ONGs.

La crítica se encuentra presente en los medios de comunicación, a veces con tonos radicales. En agosto de 1994, el semanario *Newsweek* exponía las razones por las cuales calificar la cooperación como neocolonialismo: su influencia en la formulación de políticas, el uso de expertos internacionales caros en vez de nacionales, el uso con fines comerciales de los fondos de cooperación y el dato de que la mayoría de los recursos financieros fluyeran hacia el Norte. Por su parte *The Economist* (7/5/1994) calificaba la ayuda internacional como una promesa vacía o una coartada para obtener objetivos nacionales de seguridad o comercio. Para los editores la ayuda internacional se forjó en el contexto de la Guerra Fría y se utilizó siempre para los objetivos nacionales de política exterior; hoy continúa utilizándose para subsidiar exportaciones a favor de compañías trasnacionales, de construcción y de hordas de consultores; no creen en la reforma institucional de la cooperación, por lo que proponen su congelación o reducción a cambio de la disminución de los aranceles a la importación de productos de los países en desarrollo...

El CAD de la OCDE ha emprendido diversos estudios sobre la opinión pública de los países donantes en relación con la cooperación internacional. A pesar de la presión ejercida por las ONGs y demás sectores políticos y burocráticos interesados, se constata tanto en la opinión pública como en las autoridades políticas una pérdida de prioridad del desarrollo y una pérdida de confianza en la capacidad de la cooperación. Esto genera una doble presión: por un lado, se demanda la reforma drástica del sistema institucional de la cooperación internacional, que se percibe establecido sobre supuestos poco apropiados; por otro, se congelan, reducen o retrasan los fondos comprometidos para la cooperación al desarrollo. Aunque las situaciones y posiciones de los países donantes son muy diversas, del escepticismo se pasa a veces inadvertidamente al cinismo y algunos actores acaban manejando los fondos para la mera maximización de su particular función de utilidad. Así las cosas el CAD recomienda: a) definir objetivos más claros y específicos para las políticas de desarrollo y mejorar la comunicación al público tanto de las mismas como de su evaluación y de las lecciones aprendidas; b) reorientar la educación para el desarrollo tanto en los países donantes como en los beneficiarios para mejorar la comprensión de los desafíos, dificultades, capacidades requeridas, éxitos y fracasos de los distintos proyectos, tratando de comprometer más decisivamente a estos efectos al sistema educativo y a los medios de comunicación; c) proceder a una mejor gestión de los programas de desarrollo y a un rediseño del sistema institucional y organizativo en el que éstos se producen.

Lo que parece estar en marcha es una transformación más que un abandono de la cooperación internacional al desarrollo. Aunque las fuerzas que mueven esta transformación son contradictorias, queremos remarcar aquí que el

desenlace positivo no podrá obviar un problema de naturaleza intelectual: qué tipo de conocimiento es necesario para el desarrollo y quiénes lo poseen o pueden adquirir y han de ser los consiguientes protagonistas del mismo. El esquema de la cooperación tradicional, aun en gran parte vigente, se basó en la ilusión de que los expertos –internacionales y nacionales– podían obtener todo el conocimiento adecuado sobre qué era necesario y posible hacer en cada momento para producir desarrollo y sobre cómo hacerlo. Hoy hemos descubierto que el conocimiento experto es limitado y necesariamente defectuoso, que el conocimiento para el desarrollo humano se halla disperso entre el conjunto de actores y, sobre todo, que el éxito en la conducción de la transformación en que consiste el desarrollo depende de un tipo de conocimiento que no es conocimiento experto, sino la posesión de habilidades y capacidades para dirigir la acción colectiva, que no puede obtenerse por investigación o estudio sino a través del aprendizaje desde la acción y para la acción. Esta es la sabiduría característica de los líderes y emprendedores públicos, a la que la sabiduría de los expertos puede ayudar y complementar pero nunca sustituir.

Repensando la cooperación para la reforma del Estado

El desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento desde las relaciones tradicionales, los modos tradicionales de pensar, los modos tradicionales de tratar la educación y la salud, los métodos tradicionales de producción..., hacia formas y vías más modernas. ... El Consenso de Washington vio el desarrollo como poco más que la solución de una serie de problemas técnicos difíciles acompañada de la remoción de ciertas barreras (por lo general impuestas por los Estados). Hecho esto, el desarrollo vendría por sí mismo. Esta aproximación –que enfatiza la retirada de los gobiernos para permitir el funcionamiento de los mercados– comparte en realidad muchas de las premisas de la planificación indicativa de los 60. Ambos modelos vieron el desarrollo como la solución de un problema de programación dinámica, focalizado en el nivel de capital (cuya principal variable de control era la asistencia y los préstamos externos) y en su asignación entre los diferentes sectores. La falta de capital y la asignación sectorial ineficiente eran consideradas las causas principales de las diferencias entre la India y Estados Unidos. Unos argumentaban que para resolver el problema era necesaria la planificación; otros que la economía de mercado descentralizada era la mejor manera de encontrar la solución (Stiglitz).

El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar y actuar, y las personas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar. Para que los programas de desarrollo produzcan mejores instituciones y capacidades es necesario que sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sosteniblemente las transformaciones del caso. Las prácticas de cooperación que descansan en las «condicionalidades» más que en la interiorización, participación y compromiso, pueden tener efectos perversos inesperados.

En vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades socava tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En vez de implicar a amplios segmentos de la sociedad en el proceso de discusión del cambio –incentivando con ello el cambio en el modo de pen-

sar—refuerza las relaciones jerárquicas tradicionales. En vez de fortalecer a quienes pueden actuar como catalizadores del cambio en esas sociedades, se demuestra su impotencia. En vez de promover el diálogo abierto que es central en toda democracia, se argumenta que tal diálogo es innecesario cuando no contraproducente (Stiglitz).

Cambiar de manera significativa el Estado, por ejemplo transformando positivamente el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos, implica mucho más que superar las dificultades técnicas de construcción y manejo de una administración financiera integrada. Implica pasar de la opacidad a la transparencia del proceso, de la discrecionalidad a la necesidad de motivación de las decisiones ejecutivas, de la exclusión a la inclusión o voz de grupos de interés tradicionalmente marginados, de la irresponsabilidad a la responsabilidad por el manejo presupuestario, de la sumisión a la autonomía de los órganos de control, del clientelismo a la meritocracia de los funcionarios de gestión financiera... Todos estos cambios implican modificaciones en las relaciones sociales, de poder y en las mentalidades, además de exigir nuevas e imprescindibles competencias de manejo técnico. Creer que todo este proceso de cambio puede ser diseñado desde el conocimiento experto constituye mero delirio o una coartada tecnocrática.

Estamos cansados de visitar países con historias, desafíos y oportunidades, coyunturas, correlaciones de fuerzas y capacidades de liderazgo diferentes, es decir, con potenciales de cambio muy diferentes, en los que, sin embargo, vemos en ejecución los mismos programas y políticas de desarrollo, lo que se explica sencillamente porque fue el mismo equipo de asesores el que elaboró los proyectos de los diferentes países. Como no puede ser menos, a la hora de ponerlos en práctica, estos programas acaban pareciéndose unos a otros como los huevos a las castañas. El daño mayor es que actuando así se impide que crezca la capacidad nacional para pensar y poner en práctica los programas apropiados para la situación singular de cada país. Se sigue alimentando la ilusión de que los países avanzados ya disponen de las mejores soluciones y prácticas que se trata sólo de conocer y replicar en el suelo patrio; es decir, la falacia tecnocrática.

Para superar esta situación hace falta mucha más honestidad, rigor, compromiso y modestia por parte de las agencias de cooperación y sus expertos. Unas y otros están sometidos a un sistema de incentivos, que no procede exponer aquí, pero que tiene perfiles negativos muy preocupantes. En particular la irresponsable competencia entre las agencias para ver quién consigue influir no se sabe muy bien para qué. La descoordinación de la acción de los «donantes» se hace a veces patética y se traduce en el «insuflamiento» de proyectos de reforma en unos sectores del Estado incompatibles con la lógica institucional que inspira, que los que se desarrollan en otros sectores de la acción pública. Es como si el carro del Estado que ha de tirar del desarrollo nacional pudiera armarse con un carburador nórdico, un cigüeñal gringo, unas rueditas alemanas... Hay que seguir avanzando en la economía política de la cooperación para disponer de mejores fundamentos con los que orientar la reforma institucional de la cooperación internacional exigida por la

opinión pública de los países desarrollados y en desarrollo. No se puede seguir pretendiendo que en visitas de alrededor de un mes sea posible elaborar diagnósticos, diseñar proyectos, imponer condicionalidades y programar la ejecución de todo ello sólo con las autoridades políticas coyunturalmente responsables. Si los mejores expertos del mundo pretendieran hacer esto en un país desarrollado provocarían una reacción espontánea entre la hilaridad y la indignación.

El tejido social con el que hay que tratar es una materia sutil cuya comprensión y mejora exige sensibilidad, percepción, finura, conocimiento del detalle, compromiso, disposición al reconocimiento de errores que es la única fuente verdadera de aprendizaje, habilidad para la interacción y conducción colectivas... Todo esto sólo se encuentra o sólo puede brotar de las propias fuerzas de desarrollo endógenas. Nadie que no quiera, pueda o sepa desarrollarse, será desarrollado.

Una vez reconocidas las limitaciones e imperfecciones del conocimiento experto y la necesidad del compromiso y el protagonismo de los actores nacionales, el papel que queda para la cooperación internacional es importantísimo. El experto internacional que pretende saber qué hay que hacer, y cómo, acabará indefectiblemente tratando de sustituir a los actores locales y deteriorando las capacidades nacionales. Si reconoce, en cambio, que a pesar de su experticia y compromiso posee inevitables limitaciones e imperfecciones de conocimiento acerca de los cursos de acción viables, sus alternativas razonables y los efectos de unos y otros, se ofrecerá como recurso valioso para un proceso genuinamente nacional, transparente y ampliamente participativo, de formulación y aplicación de programas de desarrollo. Esto no implica ninguna sumisión cómoda para las autoridades nacionales. La posición del experto debe gozar de suficiente independencia como para señalar las limitaciones e incertidumbres inherentes a las propuestas nacionales, recabar la necesidad de consulta y participación amplias y, sobre todo, apreciar los productos y resultados derivados de la implementación de los proyectos, aprender de los mismos y recomendar la modificación y, si procede, la cancelación de los programas.

No hay buenos programas de desarrollo sin que su formulación y conducción estén presididas por lo que Berlin llamaba el buen juicio político, el cual se halla y produce fuera del ámbito del conocimiento experto, aunque éste podría contribuir a su surgimiento reconociéndolo y tratando de colaborar con él en vez de sustituirlo. Lo que importa para pensar y dirigir las acciones de desarrollo apropiadas a cada circunstancia es la comprensión de la situación en su singularidad, de los hombres, acontecimientos y peligros particulares, de las esperanzas y los miedos concretos que intervienen activamente en un determinado momento y lugar. Damos confianza a determinadas personas no por sus calidades intelectuales sino porque les atribuimos buen ojo, sentido y olfato políticos, porque creemos que no nos defraudarán cuando vengan los momentos de tensión y conflicto, porque confiamos en su sentido de pon-

deración y equilibrio para mantener las coaliciones necesarias y no generar antagonismos innecesarios. El don intelectual que poseen estos individuos es una capacidad para integrar una amalgama de datos constantemente cambiantes, multicolores, evanescentes, solapándose a perpetuidad... en un esquema único, y verlos como síntomas de posibilidades pasadas y futuras. Su compromiso no es diseccionar, correlacionar datos y formular teorías, sino sentir y vivir los datos, discernir lo que es importante del resto, y determinar lo importante en función de las oportunidades que determinados datos revelan... Es un sentido acerca de lo cualitativo más que de lo cuantitativo, de lo específico y singular más que de lo general; es una especie de conocimiento directo, distinto a una capacidad para la descripción, el cálculo o la inferencia; es lo que se llama sabiduría natural, comprensión imaginativa, penetración, capacidad de percepción, y, más engañosamente, intuición, como opuestas a las virtudes marcadamente diferentes –admirables como son– del conocimiento o saber teórico, la erudición, las capacidades de razonamiento y generalización, el genio intelectual... No creemos que estas capacidades o sabidurías prácticas puedan ser propiamente enseñadas (Berlin).

Bibliografía

- Berlin, Isaiah: *El sentido de la realidad*, Taurus, Madrid, 1998.
- BID: «Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado», División del Estado y Sociedad Civil, Washington, 1998.
- Bodemer, Klaus: «The Changing Role of the State in the Latin America Development Debate», Institute of Ibero American Studies, Hamburgo, 1998.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: *Reforma do Estado para a Cidadania; A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34 San Pablo, 1998.
- Cunill, Nuria: *Repensar lo Público a través de la Sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Clad - Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Haggard, Stephan: «Reform of the State in Latin America» en Banco Mundial: *Development in Latin America and the Caribbean (1995)*, Banco Mundial, Washington, 1997.
- Iglesias, Enrique: «La cooperación internacional y América Latina» en Iván Lavados (ed.): *Cooperación internacional y desarrollo*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1978.
- North, Douglas C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- OCDE: *L'opinion publique et le développement international*, OCDE, Centre de Développement, París, 1996.
- Prats, Joan: «Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado: el redescubrimiento de las instituciones» en Joan Prats: *La reforma de los legislativos en América Latina*, BID - Tirant lo Blanc, Washington - Valencia, 1997.
- Sen, Amaryta: «Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI», conferencia sobre Práctica y Pensamiento sobre el Desarrollo, BID, Washington, 1996.
- Stiglitz, Joseph: «Más allá del Consenso de Washington» en *Instituciones y Desarrollo* N° 1, 9/1998, pp. 1-32.
- Stiglitz, Joseph: «Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice», presentado en la Décima conferencia anual sobre Desarrollo Económico del Banco Mundial, en <www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcde98/js_abcde98.htm>, 1998.
- Valderrama, Mariano: *New Directions in Development Cooperation. A View from Latin America*, Intrac-Cepes, Oxford, 1997.