

LA GOBERNABILIDAD: UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL*

Edgardo Boeninger

Partiendo de la base que América Latina se dirige hacia la democracia y la economía de mercado, se aborda el tema de la gobernabilidad desde un punto de vista multidimensional. Basándose en la propia experiencia, el autor distingue primeramente los desafíos del proyecto político, económico y social de un país, estableciendo ciertos requisitos para la gobernabilidad: evidencia del menor poder del Estado, gradualidad de los cambios, necesidad de una mayoría política capaz de gobernar que esté apoyada por la sociedad, y compatibilidad entre crecimiento y equidad. En cuanto a los problemas institucionales, destaca la necesidad de partidos políticos fuertes y parlamentos sólidos, la no corrupción, el buen funcionamiento del Poder Judicial, la seguridad ciudadana, el respeto a las reglas del juego político, etc. Por último, se refiere a la modernización del Estado en los aspectos de política de personal, toma de decisiones e implementación de las políticas y programas.

El mundo está presenciando dos grandes megatendencias que sin tener validez universal muestran una clara preponderancia. No se trata de un proceso lineal sino de una tendencia muy marcada al avance hacia sistemas políticos pluralistas —que en América Latina se identifican con la connotación más precisa de democracia— y hacia economías de mercado, con predominio de la empresa privada, que se integran al mundo y se abren al exterior en distintos grados y con diferentes ritmos.

En América Latina, plenamente inserta en estas megatendencias, ciertamente la cultura política formal es la democracia. Todo dictador latinoamericano ha debido dar explicaciones y al menos tratar de adoptar un ropaje democrático. Por otro lado, América Latina nunca tuvo una economía centralmente planificada, pero sí

* Texto de la intervención en el Seminario "Estado, Desarrollo y Estabilidad", organizado por el BID, Washington, D.C., abril 1993.

ha tenido un Estado intervencionista, y en ella la legitimidad social de la empresa privada ha sido baja.

Hoy las bases de la democracia y de la economía de mercado son más sólidas en América Latina; desde luego, en esto ha influido la caída de los socialismos reales, el término de la Guerra Fría y el fin del apoyo de los países desarrollados occidentales a las dictaduras, por el mero hecho de ser anticomunistas. El principio de respeto por los derechos humanos ha alcanzado un reconocimiento tan universal, que tiende a tornar legítima la intervención en asuntos internos de otros Estados, cuando de esa materia se trata. La economía de mercado abierta, se ve hoy como la única opción de desarrollo, sin que haya movimientos políticos significativos en nuestra región que postulen lo contrario; a pesar de que tal vez se puedan encontrar en fases incipientes algunas nuevas ideologías contestatarias, como parecen sugerir, por ejemplo, ciertas orientaciones de algunos movimientos ecologistas.

En definitiva, lo que ha ido surgiendo es un consenso básico respecto de la estructura y funcionamiento de la economía. El mercado ha ido desplazando fuertemente los controles administrativos de precios u otros, y los equilibrios macroeconómicos han sido legitimados y casi sacralizados, lo que es muy importante porque ha tendido a justificar, por primera vez en nuestra región, los procesos de ajuste duros. La inflación es penalizada socialmente y se acepta la necesidad de un Estado distinto, más reducido, que incluya privatizaciones. Este es el telón de fondo para abordar el problema de la gobernabilidad.

El esquema de este trabajo se basa en la propia experiencia. Creo útil distinguir entre los problemas o desafíos planteados por el proyecto político, económico y social de un país; los problemas institucionales, y el tema de la modernización (eficiencia y eficacia) de la gestión del Estado.

1. Desafíos del proyecto político, económico y social.

Para que haya un proceso de desarrollo sostenido, se requiere estabilidad y continuidad de las políticas económicas en sus rasgos básicos (es decir, ausencia o reducción de la incertidumbre); esto a su vez se traduce en reglas del juego estables que faciliten las decisiones,

especialmente de inversión de largo plazo, e implica, en definitiva, respeto por la lógica básica de funcionamiento de la empresa privada.

Lo dicho tiene consecuencias políticas muy importantes, porque obliga a reconocer una menor autonomía de lo político y restringe el ámbito de las decisiones políticas con efectos económicos que es posible adoptar impunemente. Esto implica reconocer una doble realidad: una menor soberanía nacional respecto del exterior y menores grados de libertad para adoptar las decisiones de política interna. Y si a estos dos elementos se suma la paulatina descentralización territorial interna en los países, con las transferencias de poder consiguientes, nos encontramos ante tres factores de reducción del poder del Estado.

Surge así una primera condición para la gobernabilidad: la necesidad de reconocer estas limitaciones a la soberanía y al poder, y de adecuar tanto las conductas como las instituciones políticas y sociales a esa realidad.

Esta necesaria adecuación se refleja en múltiples ejemplos, como el descrédito de los intentos de control o intervención en el sistema de precios, y los problemas de relaciones laborales, surgidos en especial de la necesidad de determinar salarios en función de la competitividad y no de negociaciones políticas.

La estabilidad exige también continuidad de las políticas y estrategias, lo que significa aceptar el principio de gradualidad del cambio político, económico y social. En aras de la continuidad se renuncia a cambios radicales y profundos del sistema político, económico y social en plazos cortos. En democracia, la consolidación del cambio de manera compatible con el funcionamiento de economías basadas en la empresa privada, requiere aceptación social y capacidad de absorción, y eso se mide en plazos largos. Los cambios pueden entenderse aceptados en un sistema democrático cuando en la elección siguiente al momento en que un determinado régimen o administración los implementa, son ratificados por una mayoría fuerte del electorado o desaparecen de la agenda de debate público. La segunda condición para la gobernabilidad es pues la aceptación de la gradualidad del cambio, es decir, de un importante grado de continuidad política, económica y social.

Una tercera condición para la gobernabilidad es la existencia de una coalición societal por el desarrollo y la democracia, que proporcione el apoyo social mayoritario que es imprescindible para lograr un desarrollo sostenido con estabilidad, en un sistema democrático.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

La democracia es en América Latina un anhelo inmensamente mayoritario. Pero hay que tener presente también, que la región tiene una tradición caudillista, con figuras paternas o meramente carismáticas de presidentes o líderes. Aunque hemos hecho grandes avances, la cultura política democrática aún no es sólida en América Latina, de modo que es indispensable consolidarla para que las mayorías sociales puedan organizarse, expresarse y sustentar procesos de desarrollo democráticos. La economía de mercado ciertamente no es una aspiración mayoritaria: a estas alturas se adhiere a ella por exclusión, por ausencia de otra alternativa, pero no por convicción ni porque inspire entusiasmo. ¿Cómo conseguir entonces apoyo social suficiente y sostenido para un proyecto de desarrollo de estas características? Teniendo como telón de fondo esta observación, recordemos que la mayoría de la población de América Latina es pobre o a lo menos tiene muchas aspiraciones insatisfechas. El conocido efecto de demostración interno y externo de los medios de comunicación social exacerba las demandas, no sólo de los pobres, sino principalmente de las clases medias de ingresos bajos o modestos que presionan por mejores niveles de vida. El Papa ha dicho que los pobres no pueden esperar: esa es la dimensión ética. Los grupos sociales medios, de ingresos bajos o modestos no quieren esperar: esa es la dimensión política. Y son los menos pobres, los más organizados, los que tienen más voz y más capacidad de presión.

La percepción de cierta injusticia distributiva básica de la economía de mercado, ha producido un antagonismo instintivo hacia ella. No es de extrañar que ni siquiera las administraciones de Ronald Reagan o Margaret Thatcher, a pesar de todos sus esfuerzos y su retórica, hayan desmantelado en forma significativa el Estado providente (o de bienestar) en sus países. Hay una percepción de que el rebalse de la economía de mercado es eventual (nada lo garantiza) y a largo plazo, siendo éste un gran desafío para la gobernabilidad. Al respecto, en Chile nos gustaría pensar que el experimento que, hasta aquí con bastante éxito y con mucho apoyo, hemos logrado ir desarrollando, es una respuesta sustantiva que pese a la diversidad de situaciones y casos nacionales tiene una validez básica: es lo que hemos bautizado como nuestra opción de crecimiento con equidad.

Esta opción es, en definitiva, la de dar al objetivo de justicia social—de superar la pobreza y lograr igualdad de oportunidad—igual jerarquía y urgencia que al crecimiento económico. Vale la pena recordar que en el pasado los movimientos distributivistas desestima-

ban olímpicamente el crecimiento, pero que por otro lado, los movimientos neoliberales han rechazado incluso el concepto mismo de justicia distributiva.

Formular el crecimiento económico y la equidad social como objetivos simultáneos, y lograr que así lo perciba la mayoría ciudadana, es indispensable para que exista una coalición societal que asegure la gobernabilidad en el mediano plazo. Lo que hemos hecho en Chile —que ha incluido reforma tributaria, reforma laboral, acuerdos salariales con aumento reiterado de los ingresos mínimos, etc.— ha sido decisivo para mantener al cabo de tres años de gobierno, un porcentaje sorprendente de 60% o más de adhesión popular.

Ahora, al margen del caso chileno, la existencia de una coalición societal —la tercera condición de gobernabilidad planteada arriba— nos permite a su vez cumplir con una cuarta condición, que es la existencia de una mayoría política capaz de gobernar realmente, tomar decisiones, llevarlas a cabo y hacerlas efectivas. Sólo una mayoría política con apoyo societal suficiente permite, por un lado, evitar el populismo que ha plagado a América Latina durante tantas décadas y, por otro, evitar las tentaciones autoritarias que surgen si no se percibe progreso ni justicia a través del tiempo, facilitando así la aparición de caudillos de diverso corte.

Se afirma que crecimiento y equidad social son compatibles; aun más, que se necesitan recíprocamente en el mediano plazo como condición de gobernabilidad. Eso no significa que no constituya un desafío de considerable magnitud, lograr que esa compatibilidad sea real, y en los ejemplos dados respecto de Chile eso se ilustra fácilmente. ¿Cuál es el nivel tributario más adecuado para allegar recursos destinados al desarrollo social y al mismo tiempo permitir un proceso fluido de ahorro e inversión? ¿Cuáles son las normas laborales que mejor combinan la flexibilidad del mercado laboral, necesaria para la inserción de una economía competitiva en el mundo, que implica ajustes permanentes en la estructura productiva, con la protección suficiente al trabajador, que es el que paga los costos inmediatos de los ajustes de la estructura productiva? Concretar la compatibilidad entre crecimiento y equidad es una quinta condición para la gobernabilidad.

Cabe hacer algunas observaciones complementarias respecto a la afirmación de que en la gobernabilidad hay en primer término un problema de proyecto. En primer lugar, la ausencia de cambios radicales y la necesidad de continuidad no significan inexistencia de

alternativas de cambio que, dentro de una opción por el desarrollo y la democracia como la que he definido, den lugar a una amplia gama de políticas y, por tanto, a la competencia política y la confrontación programática. Y así será siempre, debido a diferencias de enfoques técnicos, a difíciles problemas de compatibilidad, a énfasis distintos en el papel del Estado, o en la existencia o no de determinadas empresas estatales, al surgimiento de grandes temas en materia de valores sociales, medio ambiente, seguridad ciudadana, drogas, etc. En otras palabras, no se trata del fin de las ideologías, ni de la diversidad y la competencia política. En segundo lugar, la aceptación paulatina del modelo descrito —con su exigencia de continuidad y de gradualidad del cambio— y el funcionamiento efectivo de las instituciones de la democracia, van restando dramatismo a la disputa por el poder político y al tema que en décadas pasadas nos obsesionó: la estructura del poder. La disputa política ya no se da entre opciones frontalmente contradictorias; ser derrotado electoralmente y quedar fuera del poder, no produce ya una percepción de amenaza o riesgo para valores o intereses esenciales, como fue nuestra realidad pretérita. En tercer lugar, y para resaltar la necesidad de una democracia que funcione como tal, cabe anotar que cuando la democracia se hace efectiva, más allá del formalismo ritual, el cambio en la distribución del poder político se hace posible a través del acceso a cargos de gobierno, lo que permite variar estrategias y políticas, hacer hincapié en ciertos cambios, introducir nuevos temas y prioridades, etc. Es decir, el cambio gradual es necesario y es posible en democracia.

2. Problemas institucionales.

Al tratar los problemas propiamente institucionales de la gobernabilidad, hay que poner énfasis en las instituciones políticas. En primer lugar, para la gobernabilidad en democracia es fundamental que haya partidos políticos sólidos, con raíces reales en la sociedad, estructuras modernas, capacidad de comprensión de los problemas sustantivos (es decir, con capacidad técnica). Este proceso ha sido muy desigual en los distintos países de nuestra región; es ilusorio pensar que la democracia vaya a tener raíces sólidas, o que exista la posibilidad de coaliciones sociales y políticas de apoyo con estabilidad en el tiempo, si no existe un desarrollo suficiente de los partidos y de la organiza-

ción de la sociedad en sus múltiples expresiones, que dé una capacidad real de sustentación al proyecto de desarrollo.

Hablar de partidos políticos, conduce inmediatamente a destacar la importancia del Parlamento. El Poder Legislativo es el pulmón del funcionamiento democrático; las políticas no se hacen solamente a través de leyes, pero las leyes son parte crucial de toda política. Además, el Parlamento evidentemente siempre tiene una importante capacidad de presión e influencia. La tentación tradicional de los regímenes presidenciales latinoamericanos ha sido la de dejar los Parlamentos a un lado, privarlos de información y en definitiva de un rol, por temor a que sean destructivos o entorpezcan la política del gobierno.

La única manera de asegurar gobernabilidad es adoptar el enfoque contrario: tener conciencia de que es necesario fortalecer los Parlamentos, igual que los partidos y en paralelo con ellos (lo uno requiere y conduce a lo otro). Por lo tanto, es indispensable que haya programas de apoyo legislativo, sustentación técnica del Parlamento, comunicación fluida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y de la sociedad civil con el Parlamento. Si se quiere fortalecer realmente la labor parlamentaria, es necesario ir un poco más lejos y hacer esfuerzos por lograr una cierta parlamentarización de los regímenes presidenciales. Es posible, que con el tiempo, la posibilidad y conveniencia de un cambio mucho mayor —la sustitución de nuestros regímenes presidenciales por alguna forma de parlamentarismo moderno— sea parte de la agenda política. Por lo menos esa discusión será válida, aunque compleja.

A propósito de la organización de la sociedad, se debe destacar la necesidad de que las centrales de trabajadores y los sindicatos asuman nuevos roles, que las condiciones salariales resulten de negociaciones a nivel de empresas en función de productividad y competitividad, y que el rol nacional de los sindicatos tienda a trasladarse al nivel macro, a los grandes escenarios de participación y de concertación política y social. Eso requiere una mutación política y cultural, que es parte del proceso de descentralización política y de transferencia de competencias del Estado a la sociedad tanto territorial como funcionalmente.

También es una discusión válida, con incidencia en la gobernabilidad, la que dice relación con el régimen político. América Latina tiene una tradición presidencialista que seguramente va a persistir. De ser así, habrá que buscar manera de desarrollar instituciones que

ayuden a evitar o a resolver las crisis políticas que en el sistema parlamentario se resuelven por disolución del Parlamento: se llama a elecciones y asume un nuevo primer ministro o el mismo, pero con mandato y legitimidad renovados. Es decir, en un sistema parlamentario, hay una forma institucionalizada de resolver crisis políticas, lo que no existe en un sistema presidencial.

Hemos visto en América Latina casos recientes de crisis políticas graves. Si ellas ocurren, lo único que puede hacer un país en régimen presidencial es esperar que termine el período del mandatario en ejercicio, porque no existen mecanismos concretos para resolver crisis de esa naturaleza. Eso es algo que merece consideración; por ejemplo, en el caso de Chile, el Gobierno está proponiendo al Parlamento un proyecto para reducir el período presidencial de los ocho años que la constitución estipula (a excepción del período inicial del Presidente Aylwin, que es de cuatro), a cuatro años y sin reelección. Este proyecto se inscribe en la idea general de disponer mecanismos de prevención y de solución de crisis, para reducir el riesgo de que ellas se produzcan y para facilitar una salida a las que no se logra evitar.

De importancia crucial para la gobernabilidad son las instituciones que garantizan el respeto efectivo a los derechos básicos de las personas, la eficacia de los controles, la transparencia y la honestidad; en definitiva, la no corrupción.

En este sentido cabe enfatizar que el buen funcionamiento del Poder Judicial, la modernización de sus procedimientos, el acceso más igualitario de las personas a la justicia, la eficacia de la acción de la justicia en plazos razonables y la honestidad de su administración, son elementos esenciales. Tanto el desarrollo dinámico de una economía basada en el contrato, en derechos estables, como la consolidación real de un sistema democrático, son imposibles si el aparato judicial no funciona adecuadamente en sus distintos aspectos fundamentales.

Otro problema que preocupa cada vez más en los países latinoamericanos es la seguridad ciudadana, el problema del crimen, el terrorismo, las drogas y la delincuencia común. La dimensión de eficacia policial debe complementarse fundamentalmente con la dimensión de rehabilitación y de prevención ante el incremento de la delincuencia en las nuevas generaciones, lo que exige el fortalecimiento institucional y el apoyo de los organismos internacionales que se ocupan del tema.

Similar trascendencia tienen las contralorías u organismos de fiscalización de la acción pública. El desafío extraordinario que ha planteado la corrupción en distintas partes del mundo, confirma que es necesario modernizar y reforzar las contralorías y hacerlas más eficaces, pasando de controles *ex ante* exhaustivos y legalistas, a auditorías *ex post*, con sanciones reales para los infractores. Debería considerarse el uso creciente —que a veces hoy está impedido por las normas administrativas existentes— de auditorías externas por firmas consultoras privadas, que normalmente disponen de técnicas de investigación más sofisticadas.

La acción en estos campos es indispensable para combatir o evitar, según el caso, los problemas de corrupción que pueden corroer la democracia y hacer inviable el funcionamiento eficaz de la economía.

Por último, se requiere de una corte o tribunal constitucional o su equivalente, para asegurar la estabilidad y el respeto a las reglas del juego político, para lo cual es también fundamental el control democrático de las Fuerzas Armadas y la consolidación cultural de éstas como instituciones profesionales y no deliberantes, ajenas a todo rol político.

El análisis institucional precedente corresponde a la dimensión política de la gobernabilidad. En síntesis, es preciso: i) fortalecer la organización y la participación ciudadana, para facilitar la existencia de una coalición societal y de una coalición política de gobierno; ii) reforzar la capacidad de ejercicio legítimo de la autoridad, y iii) reforzar la capacidad para prevenir y resolver conflictos, y para prevenir o resolver los problemas que afectan los derechos de las personas.

3. Modernización de la gestión del Estado.

En el contexto de la gobernabilidad, la modernización de la gestión del Estado, constituye la dimensión técnica de la gobernabilidad. Apunta a mejorar la capacidad de tomar decisiones informadas, resolver problemas, implementar decisiones e integrar la dimensión técnico-objetiva o sustantiva de los problemas con la dimensión política que le da sustentación y expresión.

A este respecto, ante todo, el Estado latinoamericano corresponde al de países en desarrollo. Por lo tanto, no cabe esperar que

sea más desarrollado que el país respectivo en su conjunto. Esta es una reflexión importante, dados el juicio negativo y la crítica ácida que suelen recibir los sectores públicos de América Latina. Ello no significa que no sea esencial la tarea de modernizar esos sectores en pro de su mayor eficacia, pero también apunta a que no vamos a conseguir una mutación radical de ese Estado, de la noche a la mañana, sino que su modernización va a ser parte del proceso general de modernización y desarrollo del país. Podrá acelerarse un poco, y ojalá así sea, pero nunca se apartará mucho del ritmo del progreso nacional.

Suele aspirarse a reformarlo todo en el Estado, pero la experiencia enseña que los intentos de reforma administrativa integral o generalizada son siempre un fracaso. Falta capacidad de procesamiento y de recursos humanos suficientes; no hay capacidad para absorber esfuerzos de modernización integral hechos en un solo momento en el tiempo, con la ilusión de que es posible resolverlo todo. Ciertamente los costos de la reforma no pueden ser ignorados; entre ellos está la resistencia burocrática al cambio, la que hay que vencer. Asimismo, aunque suele haber coincidencias de diagnóstico respecto de los problemas, habitualmente hay diferencias de criterio respecto a cuáles son las mejores soluciones o las fórmulas de reemplazo. Tampoco puede ignorarse el vacío que causan las discontinuidades significativas y el tiempo que toma el aprendizaje exigido por las nuevas estructuras y normas.

Todo lo anterior tiene costos, por lo cual se requiere un esquema claro de prioridades y de secuencia para la implementación. Sólo debe hacerse lo que se es capaz de digerir en un momento dado, y no más que eso. Decidir al respecto es un problema de criterio, pero también de oportunidad. Cuando se planea emprender reformas relativamente ambiciosas, suele considerarse oportuno hacerlo en los períodos iniciales de cualquier administración. Sería absurdo, por ejemplo, pensar que en Chile podríamos acometer reformas administrativas impactantes cuando al Presidente Aylwin le quedan ocho meses de gobierno. El primer año de gobierno es el momento preciso para hacer esfuerzos de envergadura en materia de modernización del Estado, pero para que eso se pueda hacer es esencial la continuidad del esfuerzo; las reformas que se propongan tienen que haber sido preparadas con anticipación. Si un gobierno parte de cero al entrar en funciones —lo que ha sido la regla general en América Latina, dada la tradición de discontinuidad de su gestión política y

administrativa— y sólo comienza a planear lo que va a hacer al iniciar su cometido, cuando termine de elaborar su programa concreto para modernizar la gestión del Estado, habrá pasado el momento político en que aplicarlo era viable. Un elemento básico de continuidad, por lo tanto, es la gestión pública que se prepara con anterioridad, en consulta con los que puedan ser los sucesores (sean del mismo signo político o de uno opuesto), de manera que la administración que entra pueda llevar adelante de inmediato las reformas más urgentes.

A continuación se revisarán algunas áreas claves en la modernización del aparato del Estado.

a) Política de personal.

La primera y más fundamental de esas áreas es la que tiene que ver con lo que se podría llamar genéricamente una política de personal, que aborde los problemas de remuneraciones y carrera funcionaria o servicio civil. La realidad de la administración pública en la mayor parte de los países latinoamericanos, y ciertamente en el nuestro, es de desajuste creciente. Frente a un sector privado que se expande con mucho dinamismo, la remuneración de los profesionales en el sector público se deteriora aceleradamente en relación con la que pueden obtener en el sector privado. En cambio, el personal administrativo que goza de inamovilidad funcionaria y tiene cierta capacidad de presión política, puede lograr en el sector menos calificado, remuneraciones iguales o incluso mayores que sus equivalentes del sector privado. Por esta razón, las soluciones formales simples— como el concepto de escala única de remuneraciones— no funcionan. Si se establece una escala única para poder captar profesionales de alto nivel, su costo se hace inalcanzable para el Estado, al pretender aplicarla por igual a todos. A su vez, si las remuneraciones se mantienen dentro de lo que es políticamente viable, estableciendo una escala que evite un conflicto abierto con el personal administrativo del Estado, será imposible captar y retener personal profesional de alto nivel.

Este es un dilema capital. La solución no es clara, pero hay algunas pistas que podemos explorar. Habría que descartar toda fórmula que implique soluciones no transparentes, remuneraciones secretas o remuneraciones cruzadas, ya que esas fórmulas se desprestigian, producen conflictos y tormentas políticas, y se hacen

insostenibles. Por eso parece necesario elaborar soluciones más imaginativas.

En términos de modernización del Estado, lo que se requiere es, por un lado, captar y retener por un tiempo prudente un núcleo suficiente de personal de alto nivel. Por otro, desarrollar una cultura organizacional, una actitud del conjunto de los funcionarios públicos, que se centre más en el servicio al usuario que en sus propios problemas funcionarios. Creo que es posible elevar el nivel de las remuneraciones de ingreso de los profesionales públicos y pagarles un porcentaje adicional, no computable para fines previsionales, durante un cierto número de años, de manera que no sea parte de una estructura salarial formal permanente. Lo que se puede hacer de este modo, es captar para el servicio público un número suficiente de los mejores egresados de las universidades por un lapso razonable. Esos jóvenes profesionales, si son realmente idóneos, van a hacer un aporte positivo, si permanecen de cinco a siete años en el servicio público. Algunos de ellos ascenderán posteriormente a cargos de nivel político y se quedarán en el sector público; otros continuarán su carrera en el sector académico o en el sector privado, con buenas perspectivas, dada la experiencia y *status* adquiridos en el servicio público. Para estimular la actitud adecuada de los funcionarios, es preciso construir sistemas de incentivos reales. La experiencia indica que, en general, no existen mecanismos de premio y castigo eficaces. Los sistemas de calificación habitualmente se convierten en un problema de relaciones humanas entre los jefes que califican y sus subordinados, si el jefe no los califica a todos en lista de mérito. Quizás haya que buscar una simplificación: se podría, por ejemplo, pensar que lo normal es que sea un buen funcionario, pero no un excelente funcionario; que las calificaciones se orienten a individualizar a un número limitado de personas merecedoras de una distinción especial, cuya calificación de mérito dé derecho a ascenso, en tanto que otra minoría mal calificada deba abandonar el servicio, en caso de reiterarse tal hecho, no rigiendo para ellos la inamovilidad, y que el grueso del personal sea considerado en la categoría de funcionario de buen rendimiento normal.

b) Toma de decisiones.

En el proceso de toma de decisiones, lo primero es disponer de información sistemática, pertinente, oportuna y confiable, y seleccio-

narla adecuadamente, pues el exceso de información puede ser tan nocivo como la falta de ella. La oportunidad y la pertinencia de la información son fundamentales, por lo cual es imprescindible la transmisión sistemática y rutinizada de ella, desde su fuente hacia los usuarios. Lo segundo, es la función de análisis. Las decisiones informadas exigen un proceso de análisis, lo que a su vez requiere de una organización.

En Chile hemos tratado de generar al interior del Poder Ejecutivo algo que es muy difícil de lograr: unidades de análisis que, a nivel de decisión política global, integren las dimensiones política y económica y las consideraciones sociales. Se trata de intentos de análisis integrado. No son análisis hechos por políticos que asesoran a un presidente que por definición también es político. Tampoco son análisis meramente técnicos, como los que requieren los ministros de finanzas. A nivel político central es indispensable la integración de estas distintas variables, a través de un proceso que las relacione recíprocamente para elaborar una síntesis político-técnica. Asimismo, es indispensable que esta función de análisis mantenga un equilibrio entre las consideraciones de corto y de mediano plazo.

La función de gobernar —el desempeño de roles de gobierno en el aparato del Estado—, lleva casi inevitablemente al predominio de lo cotidiano y al riesgo de perder de vista la dimensión estratégica, las consecuencias de mediano plazo. La coherencia y la continuidad de la acción gubernativa pueden verse seriamente afectadas por el inmediatez, de modo que es una necesidad combatirlo eficazmente.

Para ilustrar el problema con nuestra propia experiencia, en el Ministerio que me ha correspondido desempeñar, la Secretaría General de la Presidencia, hemos establecido una división de estudios que tiene como misión específica evacuar informes periódicos, que muestran las perspectivas a mediano plazo del país y de la gestión de gobierno, junto con destacar las materias de preocupación cotidiana más relevantes. Para la realización de este ejercicio se consulta a políticos, actores sociales, académicos y otros, tanto de gobierno como de oposición.

La consulta a organizaciones no gubernamentales, incluidas las académicas, resulta indispensable. Para una acción gubernativa más eficaz, se necesitan insumos desde fuera del Estado en términos de lo que se podría definir como crítica independiente u autónoma, pero leal y constructiva.

Un tercer aspecto del proceso de toma de decisiones es el de la coordinación: respecto de cualquier materia es preciso consultar a todos aquellos cuyo criterio y opinión resulta necesario. Esto obliga a establecer mecanismos de relación e instancias de coordinación.

Para ilustrar lo que entiendo aquí por mecanismos de relación, cito nuevamente el ejemplo de Chile. Hemos establecido como instancias muy formales —que funcionan de manera rutinaria y estable— comisiones bipartitas en las que participan, por un lado, los Ministros de Estado y sus equipos de asesores técnicos y, por otro, las comisiones sectoriales de contraparte del Congreso y los grupos técnicos asesores de los partidos políticos que sustentan al Gobierno. Ahí se intercambian información y criterios, que pueden contribuir a la eficacia de la gestión legislativa y política, y al mismo tiempo permite recoger demandas y puntos de vista políticos de estos actores, lo que es vital para orientar las decisiones que el Poder Ejecutivo tiene que tomar. En segundo lugar, dentro del Ejecutivo son indispensables mecanismos de coordinación que vayan más allá del concepto del gabinete como ente colectivo. El gabinete, entendido como la suma de ministros presididos por el Presidente de la República, no es un instrumento de decisión y coordinación eficaz: es demasiado numeroso. Las reuniones de gabinete son instancias de información y de orientación del Presidente a sus colaboradores, pero no son habitualmente instancias de decisión colectiva.

En materia de coordinación ministerial, quisiera señalar que para la gobernabilidad, la continuidad y cohesión de las políticas, es preciso que en el seno del Poder Ejecutivo haya una alianza estrecha y una relación muy fluida de el o los ministros responsables del área política, con el o los ministros responsables del manejo de la economía. Los Ministros de Hacienda o de Economía han tendido históricamente a quedar aislados, tanto respecto de los que presionan desde la sociedad como respecto incluso de sus propios colegas. Nuestra experiencia en estos años muestra que la cohesión entre el equipo político y el equipo económico del Gobierno, ha sido decisiva para asegurar la continuidad de las políticas.

Por lo tanto, al designar a sus colaboradores, el Presidente deberá procurar que haya alta probabilidad de una acción muy mancomunada y de una alianza real entre su ministro económico principal y sus ministros políticos claves. También tienen mucha importancia las instancias en las cuales se pueda analizar y buscar soluciones para esa creciente proporción de los problemas que tras-

ciende un sector determinado. Esto resulta obvio cuando se piensa en el medio ambiente o en los problemas de los jóvenes y de las mujeres. Pero también los problemas de la agricultura, la educación o la salud, tienen a menudo una naturaleza suprasectorial.

En consecuencia, para que haya cohesión en la acción del Estado, se requieren mecanismos de coordinación intersectorial. Nosotros hemos creado un conjunto de comités interministeriales dividiendo el gabinete en cinco áreas: económica, de desarrollo productivo, social, de infraestructura y política, lo que ha generado una capacidad de coordinación más amplia de las diversas materias. La participación conjunta de ministros y asesores en dichos comités asegura, a su vez, la integración de las dimensiones política y técnica de los problemas.

c) *Implementación.*

Por último, cabe considerar el problema de lograr que las cosas se hagan. En la administración pública de nuestros países, y entre los dirigentes políticos, se tiene a menudo la impresión de que basta dictar una ley para resolver un problema, que basta crear una institución en el papel para que un tema se dé por efectivamente abordado, o que basta con tomar una decisión y comunicarla por escrito a quien corresponda para poner fin al asunto. Todos sabemos que dista mucho de ser así, y que el momento decisivo de los programas y políticas del Estado es el de su implementación. Lo que a menudo se olvida o ignora, es que el proceso de implementación de las políticas suele ser también un campo de batalla político, porque los que se sienten perjudicados por una determinada decisión pueden considerar que ese es el mejor momento para anular la decisión, por la vía de impedir que las cosas se hagan. Esto, unido a la debilidad de la administración pública, obliga a considerar de manera especial los problemas de implementación. Al respecto quiero simplemente señalar que la implementación tiene, obviamente, una dimensión administrativa referida a la agilización de procedimientos, la incorporación de nuevos métodos de gestión, la posible transferencia de gestión—incluso a entidades privadas—, todo lo que es parte de la modernización necesaria. Sin embargo, también debe atenderse a la implementación de las políticas y de los programas, a los tropiezos que puede generar la resistencia política organizada de actores que buscan anular lo que en el papel está aparentemente decidido. El

ESTUDIOS INTERNACIONALES

análisis de esta materia conduce a considerar estrategias de publicidad y de conquista de apoyo popular, así como eventuales compensaciones a los "perdedores", y diversas formas de presión y negociación.

Cuando se mira el problema de la gobernabilidad desde un punto de vista multidimensional, el campo de acción potencial de organizaciones, como por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo, se hace tan amplio, que obliga a establecer prioridades. Pero es preciso trascender la dimensión tradicional de ayuda para el logro de objetivos económicos y sectoriales específicos, la que sigue siendo necesaria e importante, pero ciertamente no abarca toda la realidad, si se enfoca el desarrollo desde la perspectiva de la gobernabilidad.