

# ESTADOS CAPACES: UN DESAFIO DE LA INTEGRACION

*Oscar Oszlak*

## **Introducción**

En buena parte del mundo, la última década ha sido testigo de transformaciones fundamentales, tanto en las relaciones entre los estados y sus sociedades nacionales como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional.

Fenómenos como la desregulación y apertura de mercados, el ajuste del estado y la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, han redefinido los roles tradicionales del estado nacional -principalmente sus funciones benefactoras y empresarias- replanteando a la vez el papel del mercado, la empresa privada, los actores y espacios supra-nacionales. Estos procesos han contribuido a conformar distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica.

A la vez, la historia reciente registra oleadas democratizadoras, luchas por nuevos derechos sociales, desequilibrios cada vez más profundos entre pobres y ricos (se trate de países o de clases sociales), recrudescimiento de la xenofobia y los fundamentalismos religiosos, fenómenos que también contribuyeron a transformar radicalmente las relaciones sociopolíticas dentro de, y entre, estados nacionales.

La reflexión académica sobre estos procesos ha avanzado mucho más lentamente que el ritmo de los cambios que se vienen operando, aún cuando la literatura se nutre permanentemente de nuevos aportes. El presente trabajo pretende contribuir a esta línea de reflexión, en relación a uno de los procesos antes enumerados, que registra una atención creciente en la agenda de los estados nacionales: su capacidad institucional para afrontar los desafíos de la integración regional.

El análisis del tema se sustenta en la evidencia empírica que reflejan los trabajos presentados a un taller internacional sobre el tema,<sup>1</sup> algunas contribuciones recientes al estudio de las transformaciones ocurridas en las relaciones estado-sociedad y mi experiencia personal en la aplicación de metodologías para el diagnóstico de la capacidad institucional del estado. Por lo tanto, el trabajo no pretende ser exhaustivo ni reflejar el estado actual del conocimiento sobre el tema.

---

<sup>1</sup> Taller de Trabajo "Capacidades de Coordinación y Control II: Fortalecimiento de las Administraciones Públicas Nacionales para la Integración Regional", organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional en Montevideo, Uruguay, 18 al 20 de Abril de 1995.

Desde un punto de vista más operativo, el trabajo propone orientar el análisis de las capacidades estatales para la integración, hacia un enfoque que privilegie la singularidad de cada experiencia integradora y la densidad de la trama social e institucional interviniente. Desde esta perspectiva, también plantea algunas reflexiones respecto a los efectos que tienen los actuales procesos de transformación estatal y social sobre el perfil profesional y las exigencias de formación de los funcionarios involucrados en las experiencias de integración regional.

## **Integración regional y democracia**

Existe suficiente evidencia para afirmar que la integración regional en América Latina cobró particular impulso sólo después que los países que integran la región lograron construir sistemas democráticos relativamente estables y poner en marcha profundos procesos de ajuste y reforma del Estado. ¿Podría afirmarse, a partir de esta constatación, que la vigencia de la democracia en los estados miembros o la continuidad de los esfuerzos de reforma estatal, son condiciones necesarias para sostener un esquema de integración entre esos estados? En esta primera sección del trabajo exploraremos la vinculación entre democratización e integración, para luego analizar la relación entre este último proceso y la reforma del Estado.

No hay duda que la experiencia de democratización en nuestro continente ha sido la que sustenta con mayor fuerza la teoría de la "tercera ola" de Huntington (1991). Sin embargo, esta experiencia no ha sido pareja, se cuestiona su efectiva vigencia y se expresan dudas acerca de su futuro. ¿De qué manera se encuentran asociadas democracia e integración? ¿En qué medida se vería afectado el proceso integrador por los avatares de las aún incipientes democracias de la región? ¿Hasta qué punto es la consolidación democrática condición necesaria de la capacidad institucional del Estado para la integración?

Para responder a estas preguntas, conviene repasar los interrogantes centrales que plantea la reciente literatura sobre democracia en América Latina.<sup>2</sup> Sostendré, al respecto, que sus preocupaciones caben cómodamente en tres cuestiones centrales: 1) ¿Pueden convivir la democracia y la crisis económica? 2) ¿Son las democracias existentes auténticas democracias? y 3) ¿Perdurará la democracia bajo las críticas condiciones que actualmente experimentan varios países del continente? A mi juicio, esa literatura formula más preguntas abiertas que respuestas definitivas, pero es inevitable resumir sus planteamientos centrales para poder especular acerca de las perspectivas que la cuestión democrática crea para el progreso de la integración y el mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos.

Consideremos la primera pregunta: **¿Pueden convivir la democracia y la crisis económica?** Hasta ahora, la evidencia empírica demuestra que pueden, habiéndose planteado un buen número de razones para explicar la viabilidad de esta "extraña pareja":

\* La democracia arribó cuando la crisis ya había emergido: los gobiernos militares fueron -en muchos casos- considerados responsables de las crisis.

---

<sup>2</sup> Para este análisis haré referencia a las conclusiones de un trabajo anterior de mi autoría sobre los procesos de democratización en América del Sur (Oszlak, 1993).

- \* El espanto de la vida cotidiana bajo regímenes autoritarios condujo a observar a la democracia como la única forma civilizada y convivible de organización social y política.
- \* El liderazgo político jugó un papel decisivo en la creación del consenso social requerido para evitar cualquier retorno al autoritarismo.
- \* La ciudadanía acabó descubriendo que el cuarto oscuro es un poderoso instrumento para reemplazar a los gobiernos que demuestran escaso éxito en satisfacer demandas sociales.
- \* Coaliciones más fuertes entre los gobiernos de turno y el gran capital, y la simultánea declinación del poder de los sindicatos y otras organizaciones corporativas, ha tendido a reducir la vulnerabilidad política frente a las demandas sociales.
- \* Los partidos de derecha, alineados con los más tradicionales de centro y centro izquierda, han encontrado nuevos canales de expresión política que tornan ahora innecesario su apoyo a regímenes militares.
- \* El Poder Ejecutivo ha ganado una renovada fuerza como actor político. El sistema de contrapesos entre los poderes puede haberse resentido pero, ciertamente, un proceso de toma de decisiones unilateral y sumamente expeditivo ha posibilitado la introducción de profundos cambios económicos y sociales, sea cual fuere la evaluación político-ideológica que los mismos merezcan.
- \* Los poderes extranjeros han jugado un rol principalísimo en el mantenimiento de las instituciones democráticas, especialmente a través de la utilización de medios financieros y diplomáticos.

Por supuesto, no todos estos factores son aplicables a cualquier experiencia aislada. Combinaciones particulares de estos factores podrían explicar la coexistencia de la democracia y la crisis en diferentes países de la región.

Sin embargo, existen signos de que las jóvenes democracias no han adquirido totalmente características democráticas, lo cual ha conducido a diversos autores a plantear nuestra segunda pregunta: **¿Son los regímenes vigentes en América Latina auténticas democracias?** De nuevo, distintos argumentos han intentado demostrar que, al menos en ciertos países, las democracias existen sólo en los papeles:

- \* Las elecciones se han convertido meramente en una formalidad: los patrones autoritarios y la dominación tecnocrática sobreviven, convirtiendo a la democracia en una farsa.
- \* En varios países, el poder militar se ha mantenido incólume y la vida política sigue dependiendo en gran medida de los devaneos y el comportamiento de las fuerzas armadas.
- \* Regímenes personalistas y coercitivos, basados a menudo en un sistema partidario hegemónico, siguen siendo una escena familiar en América Latina.

- \* Los actores tradicionales de la democracia (v.g. parlamento, partidos, sindicatos, asociaciones empresarias) han perdido poder a manos de los grupos económicos más concentrados, los tecnócratas y los políticos venales.
- \* La corrupción generalizada, el patronazgo estatal y las prácticas adscriptivas continúan demostrando el arraigo de una cultura política claramente resistente al desarrollo de las instituciones democráticas.

Esta caracterización puede no ser estrictamente representativa de las democracias existentes en la región pero, ciertamente, muchos de los rasgos descritos son aplicables en numerosos casos.

Las circunstancias examinadas hasta este punto sugieren una pregunta final inevitable: **¿Sobrevivirá la democracia en América Latina bajo estas condiciones?** Obviamente, es mucho más sencillo especular acerca de las razones de la perdurabilidad de la democracia durante tiempos de crisis o identificar rasgos no democráticos en los regímenes existentes que predecir el posible desenvolvimiento de procesos políticos y sus probables consecuencias sobre el futuro de la democracia. Además, no es posible ofrecer una respuesta global a una pregunta que reúne en su planteamiento a países con enormes diferencias en sus niveles de modernización, movilidad social, cultura política y grado de institucionalización democrática.

La literatura reciente registra una mezcla de respuestas optimistas y pesimistas. Los autores consideran, en general, que las perspectivas de una creciente consolidación democrática dependen de:

- \* El grado de consenso social y la fortaleza que demuestre el sistema de partidos para la formación de coaliciones, la negociación política y la renovación del liderazgo.
- \* El grado en que los partidos de izquierda y derecha sean capaces de anticipar y evitar las consecuencias desestabilizantes resultantes de adoptar decisiones políticas orientadas a la ciega promoción de intereses sectoriales o de clase.
- \* El poder remanente de la institución militar y el grado de control que las fuerzas armadas aún ejercen sobre los gobiernos democráticamente elegidos.
- \* Las perspectivas de superar algunos cuellos de botella críticos que condicionan fuertemente el proceso de crecimiento económico, particularmente las bajas tasas de inversión privada, la volatilidad del capital "golondrina" y el pesado servicio de la deuda externa.
- \* Las posibilidades de satisfacer las demandas de una agenda social explosiva a medida que las políticas de ajuste continúen aplicándose impiadosamente, las condiciones materiales de vida de los pobres sigan deteriorándose, las expectativas crezcan y la existencia de una escena pública abierta cree condiciones para el advenimiento de nuevas formas de regímenes autoritarios-civiles de cuño nacionalista.

Es innecesario señalar que cualquier perspectiva teórica sobre el futuro de la democracia debe considerar la extraordinaria incertidumbre de este proceso, preñado de sorpresas y difíciles

dilemas (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1987). Ninguna especulación seria puede basarse sobre la necesidad de reunir condiciones estrictas o prerrequisitos inevitables para alcanzar un estadio particular de democratización. Las recientes transiciones demuestran que la democracia es un proceso en el cual, tanto las condiciones estructurales adversas como las decisiones estratégicas que adoptan los actores políticos en un contexto fuertemente restringido, son igualmente relevantes para los posibles resultados de estos patrones interactivos.

Para retomar e intentar responder nuestra pregunta pendiente, es probable que los procesos de integración resulten altamente vulnerables -en cuanto a su viabilidad- a la interrupción de la institucionalidad democrática en uno o más de los estados miembros, ya que la vigencia de la democracia es uno de los supuestos de la construcción y continuidad de estos esquemas integradores. Sin embargo, podría afirmarse que así como la democratización allanó el camino para iniciar o profundizar el diálogo integracionista entre los Estados que abrazaron el régimen democrático, del mismo modo parecería ahora que los avances producidos en los esquemas integradores pueden operar como un dique de contención -o, al menos, como un importante factor disuasivo- de eventuales aventuras golpistas, como bien lo demuestra la reciente experiencia paraguaya.<sup>3</sup>

## **Integración regional y reforma del Estado**

La segunda relación significativa en relación al tema de este trabajo es la que se establece entre integración regional y reforma estatal. Históricamente, la formación de los estados nacionales en América Latina implicó la expropiación de funciones antes reservadas a otras instancias articuladoras de la sociedad (v.g. familia, asociaciones de caridad, Iglesia, Cabildos locales) y su conversión en materia propia de esa nueva forma de dominación que crecía a la par de la expansión de sus ámbitos de intervención social (Oszlak, 1978, 1981). Durante casi un siglo y medio, ese proceso de crecimiento no se detuvo, prolongándose en la conformación de aparatos estatales subnacionales cada vez más extendidos.

Hoy, los estados nacionales latinoamericanos afrontan un replanteo de las reglas de juego que gobiernan sus relaciones con la sociedad civil, así como con otros estados y sociedades nacionales. La transformación parece estar adquiriendo tal relieve que, a veces, más que un cambio en las reglas parecería que lo que también cambia es el juego mismo. Hasta es posible que los propios atributos de la "estaticidad" -la condición de **ser estado**- se estén modificando en el proceso.

Un aspecto clave de esta transformación es el corrimiento de las fronteras funcionales entre estas diversas esferas. Así, se observa por una parte que ciertos actores de fuerte gravitación económica, organizaciones no gubernamentales e instancias estatales sub-nacionales se están haciendo cargo de crecientes responsabilidades en la gestión de la cosa pública, mientras que una nueva trama de actores supranacionales -gobiernos y empresas extranjeras, conglomerados

---

<sup>3</sup> Me refiero a las inmediatas muestras de solidaridad y apoyo al gobierno constitucional, de parte de los presidentes y cancilleres de los países integrantes del MERCOSUR, así como de otros países, frente a la asonada golpista del General Lino Oviedo.

multinacionales, organismos multilaterales- parece restringir o condicionar cada vez más, a través de sus estrategias y acciones, los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales.

El primero de estos procesos se manifiesta a través de la descentralización del estado y la privatización de empresas y servicios públicos. La primera supone la transferencia a gobiernos subnacionales (regiones, provincias, estados, departamentos, municipios) de la responsabilidad de producir bienes, prestar servicios o establecer regulaciones que hasta hace poco eran monopolio exclusivo del nivel nacional de gobierno. La segunda, la renuncia del estado nacional al desempeño de su tradicional rol empresario, transfiriendo esta responsabilidad al sector privado o, a veces, a empresas públicas extranjeras.

En conjunto, la descentralización y la privatización -a todas luces, aspectos complementarios de un mismo proceso- producen un vaciamiento funcional de las gestiones de prestación directa de bienes y servicios por parte del estado nacional y el consiguiente achicamiento de su aparato institucional antes responsable de las mismas.

El segundo proceso se refiere a un fenómeno que años atrás denominara la "internacionalización del estado" (Oszlak, 1983), es decir, el creciente grado de apertura y vulnerabilidad de los estados nacionales de la región a las fuerzas y presiones del contexto internacional.<sup>4</sup> Esta "internacionalización", en verdad, alcanza tanto al estado como a la sociedad e introduce en sus respectivas agendas, problemáticas y pautas de asignación de recursos que responden a proyectos y criterios de racionalidad no necesariamente compatibles con intereses estrictamente nacionales.

La integración regional parece corresponder a una de las formas con que se manifiesta este proceso de internacionalización. Sin embargo, conviene marcar algunos de sus rasgos distintivos, para evitar caer en un reduccionismo que observaría a la integración como como un aspecto más de lo que hoy se denomina "globalización". Best (1995) parece aceptar esta subsunción al preguntarse si no corresponde caracterizar la realidad actual como globalización, y considerar a la "integración" económica como un fenómeno desatado por las fuerzas del mercado más que promovido por el estado. En esta visión, los esquemas regionales de comercio preferencial serían, en el mejor de los casos, etapas temporarias en el proceso de establecer un comercio internacional libre.

En mi opinión, la globalización sería a las explicaciones deterministas lo que la integración regional a las voluntaristas. Las fuerzas que explican la globalización -concepto polisémico, si los hay- son mucho más abarcativas, poderosas y complejas que las que gobiernan el comercio internacional. Existe, hoy, una "agenda mundial" que se compone -entre otras- de cuestiones relativas a las migraciones, el medio ambiente, el terrorismo, la corrupción, el tráfico de estupefacientes, la revolución comunicacional, los movimientos de capital golondrina y los mercados financieros on-line. Todas estas cuestiones tienen un elemento en común: borran las fronteras nacionales, que se vuelven móviles y porosas o, simplemente, se disuelven ante las nuevas formas que adopta el

---

<sup>4</sup> Como se señala en el referido trabajo, los programas de gobierno contemplan de manera creciente las posibilidades y consecuencias de la transnacionalización de empresas, los flujos de capitales, las políticas de subsidios y **dumping** de gobiernos extranjeros, la "inflación importada" y los avances tecnológicos en el mundo desarrollado. Estos fenómenos, que presentan profundas diferencias según los casos considerados, plantean importantes problemas vinculados con la capacidad de decisión nacional, alineamientos diversos en bloques político-económicos, dependencia tecnológica, etc.

intercambio e interrelación entre fuerzas y actores tan poderosos.

La globalización representa, entonces, la explosión de la complejidad y la incertidumbre. Para los estados nacionales, supone la necesidad de contrarrestar algunos de sus efectos, de anclar algunas de las reglas que gobiernan esta nueva dinámica, en un intento por ganar previsibilidad y visibilidad de consecuencias. Se trata de una lucha desigual porque, en última instancia, la nueva agenda mundial parece originarse, en gran parte, en las nuevas modalidades que ha adquirido el sistema capitalista como patrón dominante de organización social, lo cual sobrepasa la capacidad de control individual por parte de un determinado estado nacional.<sup>5</sup> En este contexto, la integración regional puede ser vista como una manifestación de voluntarismo no resignado, como una concatenación de acciones deliberadas y conjuntas, llevadas a cabo por dos o más estados nacionales, para resolver algunas de las restricciones o efectos indeseables de una globalización tan determinante. En tal sentido, la integración no sería una manifestación más de la globalización sino, justamente, su opuesto, es decir, un intento de ordenar **fronteras adentro**, el impacto de un mundo sin fronteras.

Lo expresado, sin embargo, no da cuenta totalmente de la distinción que se pretende establecer conceptualmente. Si bien la integración trasciende las fronteras nacionales, hecho que le otorga a esta cuestión un carácter diferente al de otras cuestiones más propiamente nacionales, también incorporadas a la agenda estatal, en el origen de muchas de estas últimas la presión internacional ha tenido un efecto determinante. Sólo para citar un par de ejemplos, así ocurrió con la Alianza para el Progreso, generadora de la gran mayoría de las iniciativas de creación de instituciones de reforma agraria. O con la creación de los Consejos o agencias de desarrollo económico, promovidas en gran medida por el Banco Mundial en los años 50 y 60.

Con esto se quiere destacar el papel decisivo de la presión internacional en la conformación de las relaciones de fuerza al interior de los estados y de las propias sociedades nacionales. Esa presión es casi siempre selectiva: apunta a fortalecer a determinados actores sociales o estatales y a debilitar a aquéllos que defienden intereses opuestos. El juego de los "anillos burocráticos", que tan bien describiera Cardoso (1972), se extiende de este modo a un plano supranacional, tornando mucho más complejas las relaciones entre agencias estatales, clientelas locales y lobbies foráneos de distinta naturaleza.

Una manera de distinguir "esta otra" frontera, vulnerable a fuerzas internacionales más "institucionalizadas" (llámese Iniciativa para las Américas, Fondo Monetario Internacional, OTAN, Foros, Consejos o lobbies supranacionales organizados), es apelando a la noción, ya utilizada, de "internacionalización del estado". Desde cierta óptica, este proceso podría verse como un aspecto más de la globalización. La diferencia, a mi juicio, estriba en que los efectos de esta última son más omnipresentes y menos visibles, en tanto que los derivados de la internacionalización, en el sentido expresado, pueden atribuirse con mayor facilidad a actores y decisiones concretas (v.g. condicionalidades de organismos financieros internacionales, presiones de gobierno a gobierno sobre legislación en materia de patentes medicinales o de control del narcotráfico, posiciones

---

<sup>5</sup> En términos históricos, éste no es un fenómeno nuevo. La "Gran Transformación" que tan bien describiera Polanyi; las dudas que se plantearon los propios protagonistas de este proceso -los Científicos Mexicanos, el Olimpo Costarricense, la Generación del 80 en Argentina- acerca de su verdadera influencia; o, incluso, las interpretaciones del marxismo y la teoría de la dependencia sobre el carácter sobredeterminante de la lógica capitalista, son coincidentes en relativizar el papel los "hombres providenciales" en la construcción de nuevos modos de organización y convivencia social.

conjuntas sobre aborto o derechos humanos).

Hechas estas distinciones, corresponde retomar el tema de la integración regional y su relación con los nuevos rasgos que están adquiriendo los estados nacionales de la región. En cierto modo, podría afirmarse que los procesos de integración regional que se han producido en las últimas décadas han implicado la enajenación de la capacidad de decisión unilateral de los estados nacionales sobre ciertos aspectos de la gestión pública, que anteriormente estaban sometidos a su exclusivo arbitrio. A pesar de tratarse de un sometimiento voluntario, la integración supone igualmente resignar una porción del poder de decisión con el fin de promover intereses nacionales cuya realización podría encontrar en la integración un medio idóneo.

Cuando a esta semi-delegación de poderes a una instancia supranacional de negociación se le suma la vulnerabilidad que simultáneamente producen la internacionalización y la globalización, resulta evidente que los estados nacionales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación a los asuntos externos como a los de su propia agenda interna. Pero como a la vez, los estados nacionales están transfiriendo recursos y facultades decisorias a gobiernos subnacionales y a operadores económicos privados, también en esta dimensión interna de su gestión están perdiendo competencias y capacidades decisorias. Paradójicamente, entonces, la descentralización y la internacionalización operan como una pinza reductora de los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales.

### **Agenda de la integración regional**

Ubicados los procesos de integración en el contexto más global de la redemocratización, la reforma del Estado y las tendencias hacia la sub- y supra-nacionalización de las decisiones estatales, corresponde analizar el impacto de estos procesos sobre la agenda emergente de la integración regional.

Integrarse supone un cambio de reglas de juego en las relaciones económicas, políticas, culturales o tecnológicas entre estados nacionales que, por distintas razones, consideran que los intereses de sus países y los del conjunto, se verán beneficiados por la común adopción de esas nuevas reglas. En teoría, al menos, la integración es un juego de suma positiva y no un juego suma cero.

Pero integrarse supone también, para los estados involucrados, ingresar a una lógica de relación cuyos instrumentos (tratados, acuerdos, mercados comunes, parlamentos multinacionales u otras formas de articulación supranacional) modifican y delimitan los propios ámbitos de actuación de su aparato institucional.

Desde una visión simplista podría suponerse que la integración demanda meramente la dilución de la presencia estatal o la eliminación de algunas de sus funciones. Ciertamente, sería admisible que la responsabilidad por el tratamiento y resolución de las cuestiones propias de la nueva agenda creada por los acuerdos de integración, fuera transferida a una organización multinacional separada, que luego actuara con independencia de los miembros que la forman.

Pero bien sabemos que la integración exige nuevas y variadas capacidades de gestión pública a nivel nacional. En principio, se necesitan mecanismos de vigilancia y control que garanticen el



cumplimiento de las obligaciones recíprocas<sup>6</sup> asumidas por todos los participantes del proceso. Best (1995) destaca que aún los procesos de integración menos ambiciosos, además de elementos de "integración negativa" -tales como remoción de barreras-, requieren elementos de "integración positiva" que incluyan la adopción de reglas y políticas comunes, acuerdos sobre regulaciones técnicas, certificaciones, prácticas comerciales, resolución de conflictos, etc. En otras palabras, la menor intervención estatal derivada de la supresión o reducción de controles, queda relativizada -o incluso contrarrestada- por la necesidad de desarrollar mecanismos de manejo de información, de verificación del cumplimiento de los compromisos y otras exigencias del proceso integrador.

En los hechos, la integración tiende a crear nuevas formas de intervención estatal, con su correspondiente soporte institucional, lo cual suele despertar inquietudes sobre el riesgo de caer en formas burocratizadas de conducción y gestión de estos procesos. Etchebarría (1995) extiende estos temores a los propios procesos de reforma estatal que, a su juicio, acompañan -o debieran acompañar- a los de integración regional.<sup>7</sup> No obstante, estos últimos no pueden florecer sin un grado suficiente de capacidad burocrática, que exhiba una mínima congruencia entre los niveles de gestión nacional y supranacional (Mools, 1993).

La experiencia europea sugiere, precisamente, que la profundización de la integración no significa necesariamente que el rol práctico de las administraciones nacionales pierda importancia. El avance de los procesos de integración no sólo exige de las administraciones nacionales estar en condiciones de garantizar la efectividad de la implementación de los acuerdos supranacionales a nivel nacional sino también de participar en la toma de decisiones y en la planificación a nivel regional.

Al considerar los temas que aparecen en la agenda de la integración y sus consecuencias sobre las capacidades nacionales de coordinación y gestión, la situación latinoamericana muestra una gran variedad de cuestiones. Para cada país, la composición de la agenda depende de innumerables factores históricos, diplomáticos, económicos o políticos,<sup>8</sup> aunque no debe perderse de vista que la agenda "externa" genera y/o modifica la agenda "interna".

En efecto, así como puede hablarse de una agenda **de** la integración, también existe otra **derivada**

---

<sup>6</sup> Que dependen también, como lo señala Best (1994), de la capacidad de cada gobierno para asegurar el cumplimiento por parte de los particulares.

<sup>7</sup> Etchebarría considera que el excesivo énfasis en la actividad ejecutiva del estado ha producido una concepción restringida y pragmática de la reforma estatal, que pierde de vista el papel del Estado y su articulación con la sociedad. Considero que la visión dicotómica que presenta este autor, tiene por objeto exagerar los rasgos salientes de dos concepciones opuestas, lo cual condice con la forma en que se suelen construir tipologías. No obstante, hacia el final de este trabajo intentaré rescatar la utilidad de lo que este autor denomina "concepción restringida", por considerar que en el afán de destacar otras dimensiones insoslayables del proceso de reforma estatal, no debe minimizarse la aproximación "administrativo-científica" al problema.

<sup>8</sup> En un trabajo anterior planteé que la permanente construcción y reconstrucción de la agenda de cuestiones testimonia, precisamente, la conflictividad de las relaciones sociales y el cambiante poder relativo de los actores políticos que "toman posición" frente a esas cuestiones. La agenda supone no solamente un contenido "temático", relacionado con las cuestiones vigentes, sino además un proceso continuo de redefinición de las opciones que supuestamente podrían resolverlas. Estos intentos de resolución implican tomas de posición de actores significativos de la escena política, especialmente del propio Estado, las que se manifiestan generalmente mediante definiciones ideológicas, movilización de recursos, alianzas y enfrentamientos entre actores (Oszlak y O'Donnell, 1976).

**de** la integración. Una vez logrados los acuerdos, la agenda de la integración se compone fundamentalmente de aquéllas cuestiones que surgen del proceso de implementación de esos acuerdos: incumplimiento de plazos, falta de adopción de medidas por parte de países miembros, decisiones sobre nuevas incorporaciones de países a los acuerdos, y así sucesivamente. De por sí, el manejo de estos temas supone el desarrollo de ciertas capacidades de negociación y gestión por parte de los diversos países participantes.

Pero las nuevas reglas crean a los países nuevos compromisos, redefiniendo profundamente el marco habitual de relaciones socio-económicas en el plano interno. De este modo, la agenda externa tiende a producir la incorporación de nuevas cuestiones socialmente problematizadas a la agenda interna de cada país, lo cual presupone capacidades mucho más desarrolladas y complejas para resolverlas. La implementación de nuevas políticas y los mecanismos necesarios para llevarlas a cabo, generan sus propios desafíos y requieren idoneidad y experiencia en la gestión de cambios complejos y en gran escala (Metcalf, 1993).

Se trata de adquirir la capacidad de crear, al interior de los países, las condiciones necesarias para que los acuerdos puedan ser cumplidos. Esta otra agenda involucra a una red mucho más extendida de actores e instituciones estatales y privados, dentro y fuera de las fronteras nacionales, sometidos a nuevos marcos de funcionamiento y de relación, que tanto pueden convertirse en oportunidades como en amenazas y que, en cualquier caso, constituyen desafíos a su capacidad de innovación y de gestión de los cambios.

Es bien sabido, sin embargo, que existe una asociación muy estrecha entre el grado de criticidad atribuible, en la percepción de actores sociales significativos, a un problema incorporado a la agenda estatal y la voluntad política y/o recursos movilizados para su resolución. Esta condición no siempre es aplicable a la integración regional porque, desde cierta óptica, podría inclusive plantearse si la misma constituye un problema o una solución.

En términos estrictos, no parece ser una cuestión socialmente problematizada. Al menos, no en el sentido de constituir un problema acuciante para las sociedades que se incorporan a estas nuevas redes de vinculación. La integración regional parece ser, más bien, una solución genérica a una serie de cuestiones sociales específicas que aparecen englobadas bajo una denominación que sólo describe la naturaleza del mecanismo elegido para resolverlas: un acuerdo entre estados soberanos para modificar algunas de las reglas que gobiernan hasta ese momento sus relaciones.

Como solución, la integración tiene al menos dos limitaciones: 1) aspira por lo general a resolver los problemas en el largo plazo y 2) compromete intereses nacionales sin que exista certeza sobre los resultados. También tiene algunas ventajas. Se trata de una política cuya promoción otorga prestigio y visibilidad a sus protagonistas. Además, parece inspirada en un objetivo inobjetable que, como una aureola, se ubica por encima de los intereses específicos en juego.

El balance resultante, en cada situación concreta, entre estas condiciones legitimadoras o descalificantes, tendrá un decisivo impacto sobre la capacidad del estado -o, más bien, de algunas de sus unidades- para lograr la incorporación de las políticas de integración a las respectivas agendas nacionales, para mantenerlas vigentes y, sobre todo, para resolverlas.

Algunos de los requisitos que deben satisfacerse para adquirir estas capacidades -sobre todo en el

actual contexto de reforma estatal- serán objeto de un tratamiento más detenido en la próxima sección.

### **Reforma del estado y capacidad institucional**

Los cambios estructurales a los que asiste América Latina combinan la mayor exposición a los mercados internacionales -resultantes de la apertura, la integración y la globalización- con fuertes ajustes internos. Como respuesta a los diagnósticos de ineficiencia y déficit crónicos de las administraciones públicas, los procesos de reforma del estado han adquirido un grado de atención y un volumen de recursos sólo equiparable a los que otrora recibiera uno de sus componentes: la reforma administrativa.

Lo que hoy diferencia a la reforma estatal de la administrativa es su "externalización" respecto al aparato institucional y su alcance mucho más abarcativo, no sólo en relación al conjunto de las sociedades nacionales sino también al plano internacional. En esencia, la diferencia estriba en que el énfasis de la reforma del estado está colocado mucho más sobre las reglas que gobiernan sus relaciones con la sociedad que sobre la mera transformación de su burocracia. La reforma del estado es, también, la reforma de la sociedad de la que forma parte y contribuye a articular (Oszlak, 1994).

El cambio fundamental (o, al menos, el más visible) es que la reforma estatal alienta nuevas formas de división social del trabajo, replanteando el ámbito legítimo de la acción estatal y manifestándose en procesos de "devolución" funcional a diversos actores sociales y sub-nacionales. En este sentido Echebarría (1995) señala que en el curso de los últimos años, la mayor parte de los países han pasado de preguntarse cómo debe actuar el estado, incidiendo sobre su organización y funcionamiento interno, a preguntarse qué debe hacer el estado, poniendo énfasis en la redefinición de sus funciones y sus pautas de articulación con la sociedad. Este movimiento lleva a redefinir las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del estado en los asuntos sociales.

Como resultado, un nuevo "tratado de límites" pasa a gobernar la relación entre ambas esferas, con lo cual cambia profundamente el rol del estado y la sociedad en la gestión pública. Pero ello no significa la desaparición del estado ni, siquiera, la minimización de su presencia en la trama de relaciones sociales. Ocurre que, a veces, la dimensión cuantitativa de los cambios oculta o subestima otras transformaciones, de carácter cualitativo, que resultan tanto o más significativas que una reducción de tamaño. Esta confusión se pone de manifiesto en posturas extremadamente simplificadoras, que tienden a dicotomizar la realidad en términos de sociedades estatizadas versus sociedades desestatizadas, o de intervencionismo versus subsidiariedad estatal.

Más que polos extremos, correspondería observar la situación como un continuo o, mejor aún, como dos curvas de sentido opuesto que en su trayectoria van definiendo cambios en el papel y el perfil operativo del estado, sin perjuicio de que, en el proceso, también se produzcan cambios en el volumen o "densidad" de la intervención estatal. Mientras la curva de un "estado ejecutor" (o productor de bienes y servicios) describe una tendencia decreciente, la de un "estado regulador" (planificador, promotor, monitoreador, evaluador, controlador) debería tender a crecer.

Un estado reducido simplemente por el vaciamiento de su contenido funcional, pierde justificación

frente a la sociedad. En consecuencia, la renuncia del estado nacional al desempeño de funciones de ejecución directa sólo se verá legitimada en tanto suponga la sustitución de esos roles por otros, diferentes en su naturaleza, pero tal vez, inclusive, más relevantes (Oszlak, 1992). Por ejemplo, la asunción de funciones de formulación de políticas, planificación y control de la gestión de aquellos actores que lo suplantán en su rol ejecutor. En la nueva situación no resultan necesarios casi ninguno de los recursos habitualmente empleados en la producción de bienes o la prestación de servicios, pero sí se requiere una gran dosis de iniciativa política, de recursos humanos altamente especializados, de sistemas de información sofisticados y de autonomía para generar equilibrios sociales y aplicar sanciones.

La complejidad de estos nuevos roles no puede subestimarse. ¿Pero en qué sentido comprometen la capacidad de gestión del estado? ¿Qué aspectos de la capacidad institucional estatal siguen siendo necesarios y, en consecuencia, deben ser fortalecidos? ¿Qué capacidades nuevas se requieren y cómo pueden adquirirse?

En la visión predominante, la restricción de los ámbitos de acción del estado se traduce automáticamente en ajustes en su estructura. Así, los programas de reforma plantean la contracción del aparato institucional como un objetivo primordial y casi excluyente. En consecuencia, se han justificado reducciones drásticas de las dotaciones de personal implementadas de diversas formas: desde variadas modalidades de recorte de las plantas hasta otras menos explícitas de desestímulo de la función pública, tales como la progresiva disminución de los salarios o la contracción de la estructura de remuneraciones. Resultan prácticamente ignorados los análisis de costo-beneficio de estas políticas, que a menudo provocan el abandono del sector público por parte de los recursos humanos más calificados.

La adopción de medidas restrictivas inespecíficas, de alcance generalizado para todo el sector público, pueden haber creado rigideces en el funcionamiento de los organismos estatales, sin necesariamente resolver -o tal vez agravando- los problemas de organización y gestión (Oszlak, 1994). Ajustes extremos suelen distorsionar la combinación de recursos requerida para el logro de fines, reduciendo la capacidad institucional disponible. En tales casos, en aras de resolver la **hipertrofia** del estado se tiende a agravar su **deformidad**.

En relación al tema del presente trabajo, surge entonces un interrogante central: ¿cuál es la capacidad de que disponen los estados latinoamericanos que atraviesan por drásticos procesos de reforma, para enfrentar la complejidad de las tareas que exige la integración? Sin duda, al incorporar una dimensión regional en su gestión, el estado se ve obligado a introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas, en las prácticas burocráticas y en los sistemas decisorios. Una nueva cultura de la función pública debe permear las actitudes y los comportamientos de los funcionarios, de modo que los mismos sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas. Se requieren, además, nuevos equilibrios en la combinación de dotaciones de personal capacitado, infraestructura física, recursos financieros y tecnológicos, para alcanzar los objetivos perseguidos.

Los déficit en la capacidad de gestión, resultantes del contraste entre estos requerimientos y la realidad administrativa de la región, deben identificarse en buena medida en las pautas que gobiernan la dinámica intraburocrática de los estados nacionales, tema que paso a analizar.

## Dinámica intraburocrática e integración regional

Poco a poco, los países latinoamericanos han conformado una pequeña burocracia responsable del manejo de las cuestiones vinculadas con la integración. En general, las principales competencias en esta materia han sido confiadas, casi exclusivamente, a los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores (o sus denominaciones equivalentes según los países), debido a la naturaleza de los temas objeto de negociación o a la extraterritorialidad de los acuerdos.

El Poder Legislativo se limita normalmente a aprobar los tratados, cumpliendo en esta materia un papel bastante desdibujado. También, se confía a veces, a otros organismos creados **ad-hoc**, la gestión de estos procesos. En estos casos, se trata por lo general de instituciones para las que la conducción de estas gestiones es, en la práctica, su misión exclusiva.

Este no es el caso de los ministerios tradicionales, donde la integración ocupa un espacio no demasiado destacado de sus respectivas agendas. Esta observación no pasa por alto el hecho de que las unidades ministeriales a cargo del tema deben sostener una lucha continua por atención y recursos. La dinámica que se genera alrededor de estos procesos puede resultar crucial para comprender la variada suerte que corren los arreglos de integración regional.

En efecto, entrar en este tipo de arreglos puede suponer, para unidades organizativas nuevas o agencias relativamente secundarias, una oportunidad para fortalecer su capacidad negociadora al interior de los propios aparatos estatales, especialmente en su lucha por recursos. Ello puede verse favorecido -sobre todo cuando cuestiones relativas a la integración se incorporan a la agenda estatal- por la propia novedad y proyección del tema. En tal sentido, la integración no escapa a un patrón muy difundido de aparecer en los países por oleadas, como ocurre con otras cuestiones que súbitamente se ponen de moda, dando lugar a la creación de nuevas instituciones y/o a la asignación de mayores recursos a otras preexistentes para promover estas iniciativas.<sup>9</sup> Por su parte, la creación de organismos ad-hoc a menudo permite resolver problemas de coordinación o de abierto conflicto entre las agencias competentes, así como superar notorios déficit de capacidad de gestión de estas últimas. Estas experiencias sugieren que no siempre es necesario o conveniente -aunque pueda ser deseable- operar a través del aparato estatal establecido. A veces, las instituciones formalmente competentes se ven excesivamente trabadas por restricciones funcionales de alcance general para todo el sector público o por culturas administrativas poco receptivas a la innovación y a la agilidad requeridas en situaciones que, como las que atañen a los procesos de integración, exigen mecanismos de gestión mucho menos burocratizados. Si bien estos esquemas pueden constituir una solución puntual para la negociación y concreción de ciertos acuerdos diplomáticos y/o comerciales, también pueden ser fuente de conflictos con las instituciones formalmente investidas de las competencias para intervenir en esos casos.

Otro de los problemas recurrentes es el funcionamiento deficitario de los canales de información

---

<sup>9</sup> Así ocurrió en el pasado con los organismos reguladores, de reforma agraria, de investigación y desarrollo o de planificación, que en distintos momentos de la historia institucional del estado -pero casi simultáneamente en los diferentes países- intentaron resolver problemas de precios y mercados, estructura de tenencia de la tierra, estancamiento tecnológico o falta de capacidad para planear el desarrollo económico.

entre los distintos actores que intervienen en los procesos de integración, sean públicos o privados. En parte, ello se debe a la ausencia o falta de actualización de los sistemas de información y otras tecnologías que facilitarían dicha comunicación. Y en parte, también se debe a una natural tendencia de las organizaciones estatales y sus cuadros dirigentes a establecer dominios funcionales inexpugnables alrededor de lo que consideran su competencia, sin advertir que la cooperación y la coordinación con otras agencias podría optimizar los resultados de su intervención. La debilidad de los sistemas de capacitación en técnicas gerenciales y de negociación, contribuyen a la persistencia de este rasgo cultural.

Un problema estrechamente ligado al anterior es la excesiva dependencia, en los procesos de integración, de los liderazgos personales más que de las estructuras institucionalizadas. Tal vez ello se relacione asimismo con las modalidades que asume la vinculación con el sector privado en este tipo de procesos. Al parecer, los canales de comunicación se establecen preferentemente a través de la institución del **lobby** más que de mecanismos formales de coordinación. Las presiones clientelísticas serían, en este sentido, la contracara de los liderazgos personales en el sector público.

Un análisis de la dinámica intraburocrática no puede soslayar el tema de la complejidad de los arreglos institucionales que por lo general se requieren para la gestión de los procesos de integración. Echebarría (1995) señala, al respecto, que la pluralidad de funciones, poderes y ámbitos territoriales que se sintetizan en el estado determina que las responsabilidades públicas se ejerzan cada vez más en procesos interorganizativos e interinstitucionales en los que se entrecruzan las actuaciones de numerosas instancias.

Las interdependencias jerárquicas, funcionales y presupuestarias entre diversas organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, determina que los aspectos críticos de la gestión se sustancien más en las fronteras de las entidades concurrentes que en el interior de una sola administración. Los problemas de coordinación interministerial no se limitan al ámbito del gobierno nacional, sino que también involucran otras instancias de articulación con niveles subnacionales y actores privados.

Ilustrando este punto, Grandi (1995) concibe la formulación de una política pública para la integración, no como una acción puntual sino como una construcción que se produce a través del tiempo, que requiere coordinación entre la administración pública central, las Cancillerías, los Ministerios de Relaciones Exteriores y los ministerios de Economía, Industria, Hacienda, Bancos Centrales, estados provinciales y municipios para la preparación de una posición negociadora, que se vuelve aún más compleja cuando se trata de articular el aparato del estado con actores de la sociedad civil: confederaciones empresarias, sindicatos u organizaciones sociales, cuyas demandas específicas deben ser atendidas.

En muchos casos estos problemas de coordinación de políticas son sólo el emergente de conflictos entre intereses no fácilmente conciliables. De este modo, el aparato del estado puede convertirse en una arena donde se dirimen los conflictos para alcanzar una toma de posición común. En tal caso, las dificultades no se limitan meramente a problemas de coordinación para consensuar la posición que el estado debe tomar frente a una cuestión, sino que resultan de la compleja trama de iniciativas y respuestas de diversas unidades y aparatos estatales -potencial y materialmente involucrados en la fijación de posiciones frente a la integración- que obedecen a

intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios, que dan lugar a inconsistencias y conflictos en las políticas. Por lo tanto, además de voluntad política, se requiere disponer de amplia capacidad de liderazgo y negociación para la resolución de conflictos y la conciliación de intereses.

Los fenómenos descritos son, apenas, gruesas generalizaciones sobre una dinámica intraestatal y social que, en cada caso adquiere perfiles, alcances e impactos muy diferentes. Huelga señalar que las capacidades disponibles en cada uno de ellos pueden, a su vez, ser muy variadas. Fortalecerlas supone -además de voluntad para adoptar las decisiones que puedan requerirse- contar con las herramientas metodológicas necesarias para identificar la naturaleza y entidad de los problemas que concurren a debilitar las capacidades estatales para la integración. Si se comparte el punto de vista de que el estado nacional, aún convaleciente de la cirugía que le impone el ajuste estructural, debe seguir siendo el protagonista central de estos procesos, corresponde explorar posibles vías para, al menos, adquirir el conocimiento necesario sobre las acciones de fortalecimiento institucional que deberían adoptarse. A este último tema se referirán las dos últimas secciones del trabajo.

### **Estados capaces ¿de qué?**

Cada proceso de integración parecería ser un fenómeno singular, que no se presta fácilmente a la generalización. Se han propuesto categorizaciones en términos "grados de integración" o "niveles del regionalismo". Pero hasta tanto exista suficiente experiencia y puedan efectuarse comparaciones sistemáticas como para vislumbrar patrones característicos, parecería que la labor de tipologización y, sobre todo, las explicaciones generales sobre el éxito o fracaso de las diferentes experiencias, debería postergarse<sup>10</sup>.

En este sentido, si bien los aspectos económicos de la integración son primordiales, no deben dejarse de lado otras dimensiones posibles de este tipo de procesos -la cultural, la tecnológica, la poblacional, la militar- que exigen capacidades diferenciales de actuación por parte del estado y por lo tanto, deben analizarse a la luz de otras consideraciones conceptuales y metodológicas. En síntesis, sostengo que las particularidades de cada caso y la ausencia de un conocimiento sistemático y aceptado sobre este área de la gestión, obliga a evaluar las capacidades institucionales atendiendo a la propia especificidad del caso en cuestión.

Se ha sostenido que el alcance (o "ambición") de los objetivos y la disponibilidad de capacidad institucional para su logro, condicionan el éxito y viabilidad de los procesos de integración regional. Esto, que suena como una verdad de perogrullo, no es más que una nueva manifestación de la necesidad de sintonía y acople entre objetivos y medios.

Tanto en los objetivos como en los medios, o en ambos, pueden presentarse problemas de capacidad institucional. Los objetivos pueden no estar suficiente o nítidamente especificados o las consecuencias de su logro pueden no ser fácilmente apreciables. Del lado de los medios, puede no ser clara la relación causa-efecto entre disponer de ciertos instrumentos, aplicarlos y conseguir ciertos resultados.

---

<sup>10</sup> La noción de "dimensiones del regionalismo" (Hurrell, 1995) no parece muy útil para tal propósito. Las distinciones que plantea no describen realmente situaciones de integración vistas como categorías generalizables.

La siguiente matriz permite visualizar -en forma por demás simplificada- diferentes situaciones en las que los objetivos presentan distintos grados de "ambición" y los medios, extremos opuestos de capacidad disponible.

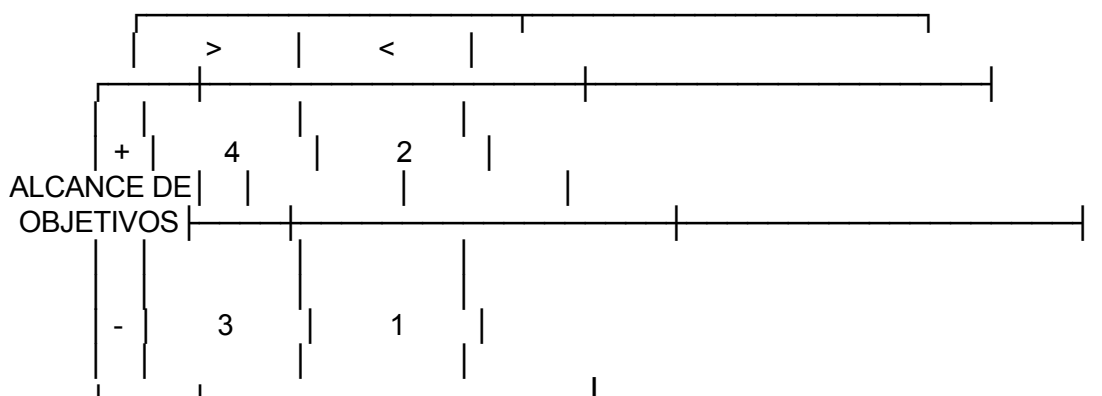
		CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
		+	-
ALCANCE DE OBJETIVOS	+	2	4
	-	1	3

Las celdas están numeradas según grado de viabilidad creciente de los proyectos de integración. Cuanto menor el alcance de los objetivos y mayores las capacidades institucionales, mayor la viabilidad. Y así sucesivamente.

También podría proponerse otro conjunto de situaciones donde las capacidades institucionales no se analizarían en términos individuales (v.g. las de cada estado parte) sino a base de las diferencias de capacidad institucional entre los estados involucrados en un esquema integrador. El cuadro resultante tendría esta forma:



## DIFERENCIA DE CAPACIDADES ENTRE ESTADOS MIEMBROS



donde a menor diferencia de capacidades y menor "ambición" parecería existir una mayor chance de que el acuerdo resulte viable.

Si se admite que la capacidad institucional se refiere a la de las partes involucradas y no a la de cada uno de los participantes, una gran heterogeneidad entre los países puede limitar de manera importante el cumplimiento de los objetivos. No hay que olvidar que la velocidad de una flota equivale a la del barco más lento. También cabe suponer que aquellos participantes con menor capacidad de asumir las responsabilidades de gestión que entraña la integración, sean más proclives a abandonar o denunciar los acuerdos.

Obsérvese, sin embargo, que una menor capacidad estatal no es necesariamente un rasgo inmanente, estructural o definitivo, que atraviesa todas las áreas de la gestión, sino una situación deficitaria cuyo alcance debería expresarse en términos de dificultades para concretar o alcanzar un determinado objetivo o nivel de logro. En este sentido, fortalecer las capacidades institucionales para la integración no equivale a reformar el estado sino, tan solo, a reforzar los mecanismos y obtener los insumos que permitan concretar los objetivos específicos perseguidos en cada experiencia. Podrá aducirse que un proceso de reforma integral del estado puede favorecer notoriamente la capacidad disponible para gestionar acuerdos de integración.<sup>11</sup> Pero no puede sustituir la adopción de medidas y cursos de acción orientados exclusivamente al logro de un mejor ajuste entre objetivos y medios, en este campo del quehacer estatal.

Conocer cuáles son los obstáculos que deben superarse requiere -insisto en este punto-, una evaluación de los déficit de capacidad de gestión identificables en el respectivo proceso de integración. Existen, a tal efecto, enfoques metodológicos sumamente útiles, como el ICAS (Institutional Capacity Analysis System) propuesto por Alain Tobelem (1992).

Considero que con ciertos recaudos, este tipo de enfoque podría resultar de extrema utilidad para la labor de evaluación planteada, ya que permite trabajar en la identificación de déficit de capacidad de gestión en términos sumamente operacionales. A partir de un diagnóstico cuidadoso

<sup>11</sup> En esta línea de argumentación se ubicarían quienes sostienen que la integración no es más que un componente de la reforma del estado.

de la situación institucional existente alrededor de un proyecto de integración previsto o en curso, es posible "descender" a los niveles operativos requeridos para establecer con precisión, qué aspectos de la gestión deben fortalecerse para alcanzar los niveles de desempeño y logro de objetivos en cada componente del proyecto.

No se me escapa que muchas variables se hallan más allá de la capacidad de control de un proyecto de integración y, por lo tanto, aún cuando se obtuviera un exhaustivo diagnóstico y un plan de fortalecimiento institucional minucioso, esas variables seguirían presentes como parámetros o restricciones. La inestabilidad institucional, la presión internacional, los embates antidemocráticos, el peso de poderosos intereses económicos afectados por el proyecto, serían probablemente inmunes a cualquier tipo de acción proyectada desde un nivel eminentemente técnico.

Pero al menos, el enfoque propuesto haría transparente la situación, posibilitaría la identificación precisa de los problemas y su lugar dentro del esquema de implementación del proyecto, permitiría evaluar la gravedad de los déficit enfrentados y estimar sus costos y consecuencias. Por sobre todas las cosas, nos obligaría a hablar con mayor propiedad y conocimiento sobre capacidades de gestión **realmente** necesarias, evitándonos insistir en un discurso genérico y remanido sobre el tema.

En tren de especificar los factores y variables que potencialmente pueden constituirse en fuente de déficit de capacidad institucional, la metodología ICAS sugiere seis categorías de problemas:

1. Los derivados de **leyes, normas y, en general, "reglas de juego"** que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en el respectivo proyecto.
2. Los originados en las **relaciones inter-institucionales** entre las partes intervinientes.
3. Los asociados a la **organización interna y asignación de funciones** dentro del esquema operativo previsto para la ejecución del proyecto.
4. Los derivados de la falta de **disponibilidad de recursos físicos y financieros** necesarios para la realización de las tareas previstas.
5. Los atribuibles a las **políticas de personal y sistemas de premios y castigos** que enmarcan la ejecución del proyecto; y
6. Los derivados de la insuficiente **capacidad individual** de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto, en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para la realización de dichas tareas.

En la próxima sección me concentraré en este último tipo de déficit, teniendo en cuenta que -como señalara en la introducción- este trabajo pretende contribuir al análisis del impacto de los procesos de integración y reforma del Estado sobre el perfil de los funcionarios públicos y sus requisitos de formación.

## Las demandas de formación frente al nuevo perfil del Estado

Es lícito suponer que si el papel del Estado se transforma, también deberían modificarse en parte los perfiles profesionales de su personal. Ello, a su vez, exigiría ajustes en las demandas de formación de los administradores públicos. Sin embargo, la relación entre los cambios producidos en el aparato estatal y las demandas de formación no debería ser mecánica, ya que se corre el riesgo de reforzar algunos problemas implícitos y tendencias indeseables de la aludida transformación. Expresado de otro modo, cabe preguntar si la formación debe intentar corregir los sesgos sistemáticos adquiridos por el Estado en años recientes o, simplemente, proporcionar las capacidades necesarias para reproducir y afianzar el modelo instituido.

La pregunta conduce inevitablemente a plantear si el proceso de transformación en curso, apunta en la dirección de las utopías institucionales que han sido alternativamente denominadas Estado "necesario", "atlético", "catalítico", "inteligente" o "sensato", para nombrar algunas de las más difundidas. O si, por el contrario, los procesos actuales nos alejan cada vez más de la posibilidad de, al menos, recorrer una curva asintótica hacia esos modelos de estado deseable. Si éste último fuera el caso, surge, a mi juicio, un dilema entre políticas de capacitación inspiradas en imperativos ético-políticos o en consideraciones de mercado.

En términos prácticos, adscribir a una u otra posición, implica optar por programas, contenidos, metodologías, orientaciones y énfasis claramente diferentes. Será muy distinto enseñar a dismantelar que a fortalecer el Estado; a gerenciar privatizaciones en lugar de programas sociales; a administrar conflictos gremiales en vez de negociaciones internacionales; a desregular que a regular; a transferir funciones a las instituciones sub-nacionales que a crear canales de participación social.

Pero además de afectar variables esencialmente cualitativas, las opciones elegidas también tendrán un impacto cuantitativo: la magnitud de las actividades formativas dependerá en buena medida de la cantidad de personal que se requiera capacitar para el cumplimiento de unas u otras funciones.

La preocupación manifestada se resume en una breve pregunta: ¿para qué clase de Estado deben formarse las futuras camadas de administradores públicos? La respuesta no puede sino ser prospectiva. Debe considerar escenarios institucionales alternativos cuya plausibilidad dependerá de que la situación actual, la dirección de los cambios y las condiciones futuras deseables sean debidamente ponderadas.

La construcción de tales escenarios requerirá responder a preguntas como las siguientes:

- \* ¿Nos encaminamos hacia un Estado que tendrá por ámbito jurisdiccional principal a divisiones políticas y territoriales menores (provincias, estados, regiones, municipios)?
- \* ¿Desaparecerá para siempre el Estado empresario?
- \* ¿Ejercerá el Estado un papel activo en la regulación de las empresas y servicios privatizados?

- \* ¿Se abandonarán o reducirán significativamente las funciones asociadas con el Estado de bienestar?
- \* ¿Se acrecentará el peso de las funciones estatales orientadas a la promoción y disciplinamiento de la actividad económica (v.g. promoción de exportaciones, investigación y desarrollo, canalización de la inversión, flexibilización laboral)?
- \* ¿Se verá la gestión pública crecientemente constreñida o condicionada por políticas o criterios supranacionales?
- \* ¿Terminará por imponerse en el sector público un régimen de personal fundado en el mérito y el desarrollo de una carrera profesional?
- \* ¿Desaparecerá el clientelismo político en el acceso a la función pública?
- \* ¿Serán la transparencia, la excelencia, la vocación de servicio y la rendición de cuentas, los valores predominantes de una nueva cultura administrativa?
- \* ¿Estará el Estado, en cualquiera de sus niveles, dispuesto a adoptar tecnologías administrativas de punta en sus diferentes áreas de gestión?

Las demandas de formación sólo pueden deducirse de los escenarios institucionales supuestos y éstos, a su vez, se construirán a partir de las opciones contenidas en interrogantes como los planteados. Naturalmente, ello no significa que la identificación de necesidades de formación -y la consecuente determinación de la demanda- deba necesariamente fundarse en un ejercicio tan abstracto y abarcativo. Si, en cambio, este ejercicio parece justificarse cuando se trata de formular una política nacional de capacitación de funcionarios públicos o de consensuar, con las principales instituciones responsables de la formación, programas que apunten en la dirección de dar respuesta a las demandas resultantes de los escenarios supuestos.

Bien sabemos que este tipo de políticas globales es infrecuente en los países de la región. En ausencia de ellas, se cumple la Ley de Say: toda oferta crea su demanda. El campo de la formación y capacitación de funcionarios no es una excepción a esta ley económica. La interpretación que cabe darle en este contexto es que son los prestadores de estas actividades quienes determinan en gran medida el nivel, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada. Los demandantes deben ajustar sus necesidades y expectativas a la oferta disponible, o bien, satisfacerlas fuera del sistema regular de formación.

Por lo general, las instituciones de capacitación en gestión pública diseñan sus programas, cursos y seminarios previendo que su oferta encontrará mercado asegurado debido a la existencia de necesidades insatisfechas, cursantes cautivos por obra de regímenes escalafonarios vigentes, profesionales deseosos de incorporar una línea más a su curriculum e, incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Pero del lado de la demanda, existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales

de sus actuales o futuros funcionarios o para el desarrollo de una carrera profesional que les permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Resulta difícil para esas instituciones articular una demanda de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere en cada área de la gestión pública.

En parte, porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y en parte también, porque la relación causa-efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más productiva, no es simple ni lineal.

La demanda de formación tiende a convertirse, de este modo, en el resultado de una actividad atomizada, donde prevalece la iniciativa individual de los funcionarios involucrados por sobre la necesidad institucional de contar con personal capacitado. Con pocas excepciones, cada funcionario determina qué contenidos y orientaciones resultan relevantes para incrementar su acervo de conocimientos y tecnologías, y acude para ello a los proveedores que puedan satisfacer tales inquietudes.

La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones a las que pertenece dicho personal es, probablemente, azarosa. Si bien puede suponerse válidamente que pocos funcionarios elegirán capacitarse en áreas totalmente desvinculadas de su quehacer profesional, también es cierto que no siempre esta capacitación estará dirigida a mantener o desarrollar las aptitudes de ese personal en función de su respectiva inserción institucional.

Incluso los Programas de Alta Gerencia (o denominaciones similares) no consiguen satisfacer plenamente las demandas derivadas de la profunda redefinición operada en el papel del Estado. Estos programas suponen que las necesidades actuales de los funcionarios públicos en la materia consisten en la adquisición de instrumentos y capacidades que les permitan ejercer funciones de gerencia de sus organismos en estos tiempos de cambio y transformación. Esto, si bien atiende a necesidades inmediatas de los funcionarios públicos (y se corresponde con el estado actual de desarrollo de las políticas en la materia), no supone una visión estratégica, que apunte a formar recursos humanos en el marco de las nuevas funciones que deberá cumplir el Estado. La capacitación se vuelve, así, **inespecífica** (lo que no quiere decir de bajo nivel), orientada a un perfil de funcionario relativamente indefinido (el "gerente público").

La determinación de **áreas críticas** en esta materia, que permita dirigir los esfuerzos hacia objetivos prioritarios, no parece ser, por el momento, una actividad propia del proceso de detección de necesidades de capacitación. Tampoco parece razonable que esta tarea sea realizada por los INAPs o Escuelas de Administración Pública, que no cuentan con las atribuciones ni la capacidad necesaria para ello; por el contrario, la identificación de áreas críticas debería ser una tarea propia de las instancias políticas que orientan y supervisan el proceso de fortalecimiento institucional del sector público.

Dentro de los programas de reforma del estado y la administración, no se formulan por lo general políticas claras, que permitan detectar áreas críticas en función de las nuevas tareas que se espera

que cumpla el Estado. Ante la falta de definiciones políticas, la detección de necesidades de capacitación y la correspondiente elaboración de programas y planes pierde sentido. Ello debe alertarnos sobre el hecho de que, cuando se critica la ausencia de estos programas, planes y actividades de detección, en realidad se está desplazando el eje del problema. Lo que realmente importa es que exista voluntad política de capacitar funcionarios para las nuevas tareas propias del modelo de Estado que se aspira concretar.

Este vacío en la orientación política tiende a producir otras consecuencias. Por ejemplo, aumenta la resistencia de ciertos funcionarios a permitir que el personal a su cargo participe en actividades de formación. Para ello, aducen habitualmente razones operativas (se le "quita" personal) pero se resisten a admitir el temor a la competencia o, más genéricamente, a la instauración de nuevas reglas de juego que, eventualmente, puedan debilitar o comprometer su posición actual.

Otra consecuencia puede advertirse en la relación entre capacitación y desempeño. Al no existir una política de capacitación orientada a que los funcionarios produzcan determinados resultados (vinculados, a su vez, con el papel asignado al Estado), no es extraño que a la hora de evaluar el desempeño de los funcionarios, las dificultades sean enormes: en ese momento se adquiere conciencia de que no se cuenta con estándares de producción y, por lo tanto, no puede evaluarse la contribución de cada empleado a los resultados de la gestión.

Para resumir lo expresado hasta este punto, se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la promoción, porque el personal desea aumentar sus credenciales profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral, porque se requiere satisfacer necesidades operativas inmediatas en las instituciones de revista, pero no porque se haya imaginado un escenario institucional y un modelo de gestión en función de los cuales resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios.

Para invertir esta tendencia a que la formación dependa principalmente de decisiones individuales o necesidades coyunturales, se requieren acciones que atañen a los planos político-institucional, técnico y metodológico. A los efectos del presente trabajo, considero que el primero de ellos es el más relevante.

El alcance de un programa de formación y capacitación de funcionarios para una nueva gestión pública debería comprender a todos los niveles de gobierno. La formación, en tal sentido, puede concebirse como un sistema de vasos comunicantes en el que, como se parte de una oferta relativamente limitada, cualquier sesgo que se introduzca en cuanto a favorecer o priorizar ciertos sectores o grupos de funcionarios, tendrá consecuencias inevitables sobre los demás.

En pocas palabras, me estoy refiriendo a una política de formación de recursos humanos con un alcance nacional. Por lo tanto, corresponde a los Poderes Ejecutivos Nacionales tomar posición al respecto. Los cambios de reglas de juego entre sociedad y estado afectan hoy a la totalidad de las instancias gubernamentales, ya que son ahora los gobiernos provinciales, departamentales y municipales los que deben asumir la responsabilidad principal de la gestión pública y, en tal medida, los que deben contar con recursos humanos preparados para cumplir esta misión.

La reflexión resulta válida aún en el caso de la capacitación de funcionarios vinculados a procesos de integración regional, o quizás lo sea en mayor medida que en otros casos. Ocurre que los

procesos de integración producen una suerte de "efecto de derrame" funcional sobre otras áreas de la gestión pública ajenas al manejo de las relaciones internacionales entre estados. Dado que las materias sustantivas objeto de estos procesos de negociación abarcan, potencialmente, buena parte de la actividad estatal (v.g. promoción de la producción y el intercambio de bienes y servicios, movimiento de personas, control sanitario, desarrollo cultural, defensa territorial, lucha contra la delincuencia), los acuerdos logrados sólo pueden sostenerse si esta agenda de la integración encuentra un adecuado complemento en la "agenda interna" más amplia de los diferentes niveles de gobierno. De otro modo, la capacidad ejecutora de esos acuerdos se resiente y los acuerdos, en la práctica, se desvirtúan.

No obstante, si bien los estados subnacionales gozan generalmente de autonomía política para decidir cómo obtener o formar el personal requerido para ejecutar estas gestiones complementarias en el ámbito de su respectiva jurisdicción, considero que los Gobiernos Nacionales deben continuar jugando en este campo un rol inexcusable. Ello sería consecuente con otras formas de intervención que continúan ejerciendo en relación a esas instancias subnacionales, como por ejemplo en materia de saneamiento económico y financiero, para lo cual los gobiernos nacionales han desplegado una serie de mecanismos de premios y castigos manejados centralmente.

Si se considera que velar por la estabilidad financiera del país exige actuar de manera determinante sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales, también podría concluirse que tener una activa intervención en la promoción, financiamiento y fijación de políticas globales sobre formación de funcionarios, es uno de los papeles que corresponde a un Estado orientador y articulador de la actividad social, que ha renunciado a la prestación de servicios y a la ejecución directa de funciones productivas. Lo que está en juego es igualmente crucial para asegurar que el Estado que ahora se considera deseable, pueda asumir plena y responsablemente las gestiones residuales -aunque no por ello menos significativas- que le han quedado reservadas.

Me refiero a un Estado capaz de conocer algo tan elemental y, a la vez, tan crítico, como el volumen de la demanda de formación, su distribución, perfil o prioridad, y que por lo tanto dispone de los equipos, herramientas metodológicas y soportes tecnológicos necesarios para la tarea. De un Estado que, además de haber desarrollado sistemas de información y evaluación que le permitan disponer de ese conocimiento, esté en condiciones de promover un conjunto de programas y actividades que refuercen las posibilidades de atender la demanda existente.

Hablamos, también, de un Estado capaz de organizar y poner en marcha programas de formación con un alcance nacional, orientados a la capacitación de capacitadores; la especialización en nuevas áreas de gestión en las que existen déficit notorios en la oferta; la evaluación seria, metódica y permanente de la capacitación efectivamente realizada; la fijación de estándares de calidad; la edición y difusión de material de apoyo a la docencia y tantos otros igualmente indispensables para elevar la cantidad y calidad de la formación en este campo.

## **Recapitulación**

Inicié este trabajo refiriéndome a la redemocratización en América Latina, por considerar que sólo a partir de la difusión continental de este proceso, se generaron condiciones políticas para encarar

con éxito experiencias de integración regional. Pero también, porque el eventual colapso de la institucionalidad democrática en uno o más estados latinoamericanos podría poner en riesgo la continuidad de estas experiencias.

Abordé luego el análisis de la reforma del Estado -proceso iniciado casi simultáneamente con la reinstalación de la democracia-, destacando el profundo replanteo que esa reforma supuso desde el punto de vista de las reglas de juego que gobiernan las relaciones del Estado con la sociedad civil, así como con los estados sub- y supranacionales. En particular, examiné el rol que han comenzado a cumplir los procesos de integración frente a los desafíos de la globalización y la internacionalización del Estado, la nueva agenda que se ha generado con motivo de estos procesos y las nuevas capacidades de gestión requeridas.

Seguidamente, adoptando una estrategia de análisis crecientemente desagregado, efectué una serie de apuntes sobre los cambios que los procesos de integración producen en la dinámica intraburocrática de los estados nacionales, enfatizando el tipo de arreglos institucionales que emergen a fin de atender los requerimientos de esta nueva área de gestión.

En la última parte del trabajo intenté "bajar" el tema de la capacidad institucional a términos más operativos, sugiriendo una línea de abordaje que privilegia un análisis circunstanciado de los procesos de integración y de los tipos de déficit que realmente reducen las capacidades de gestión de los actores institucionales participantes. De entre estos déficit, elegí tratar con mayor detenimiento aquéllos vinculados con la capacidad individual de los funcionarios públicos, los cuales se relacionan habitualmente con falencias de formación o de capacitación específica para la gestión pública. El foco de este análisis se centró en el rol del Estado nacional como planificador y evaluador de las actividades de formación de funcionarios, a fin de contrarrestar los efectos indeseables de un sistema de capacitación librado exclusivamente a la mano invisible del mercado.



## BIBLIOGRAFIA

- 1994 BEST, Edward, "Sistemas institucionales para la integración regional". En *Integración Latinoamericana*. BID. INTAL. Año 19, N° 202, Buenos Aires, julio de 1994.
- 1995 BEST, Edward, *Capacities for Regional Integration: a Conceptual Framework for Comparative Analysis*. Mimeo.
- 1972 CARDOSO, Fernando Henrique, **Estado y Sociedad en América Latina**, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- 1995 ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo, "Las capacidades institucionales ante los procesos de integración regional y reforma del estado. Mimeo.
- 1995 GRANDI, Jorge, "Los Siete Desafíos y los Siete Déficit de la Integración para América Latina", en Documento Final del Seminario **La Formación de Cuadros para la Integración Regional** Manaus, Brasil, CEFIR.
- 1995 HURRELL,
- 1993 METCALFE, Les, "Gestión de los Procesos de Integración: Capacidades de Liderazgo, Gerencia y Coordinación". Ponencia presentada para la conferencia "La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta", organizada por el CEFIR, Montevideo, Uruguay, 9-12 Marzo 1993.
- 1993 MOOLS, Manfred, "The challenge of integration: Europe and the Americas. Citado en A-chard D., Flores Silva M., González L., *Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los pequeños países del Mercosur y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo*", BID/INTAL. Publicación N° 411. Buenos Aires.
- 1988 O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Lawrence (comp.), **Transiciones desde un Gobierno Autoritario** (4 vols.). Buenos Aires, Editorial Paidós.
- 1978 OSZLAK, Oscar, "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio". **Estudios CEDES**, vol. 1, N° 3, Buenos Aires, Argentina. Publicado también en inglés como "The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study", **Latin American Research Review**, vol. 16, N° 2, 1981.
- 1983 OSZLAK, Oscar, "Democracia y Administración Pública: condiciones de una administración pública democrática". Documento presentado a la Conferencia sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública. Alcalá de Henares, España, INAP.
- 1992 OSZLAK, Oscar, "Diagnóstico estratégico para la reforma del estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos.

- 1993 OSZLAK, Oscar, "Democratization in South America: developments and prospects," en Varios autores, **Is Democracy Taking Root in Latin America**, Tokyo: Latin American Association (International Symposium, January 27, 1993).
- 1994 OSZLAK, Oscar, "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (compilador), *El Resideño del Perfil del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- 1976 OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, **Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación**, Doc. CEDES/G.E.CLACSO, N° 4. Buenos Aires. Reproducción en la sección Dossier de **REDES: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia**, N° 4, Volumen 2, Buenos Aires, Septiembre 1995.
- 1992 TOBELEM, Alain, "Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS): Operational Manual", Banco Mundial, LATPS Occasional Paper Series, Número 9, Julio 14, 1992.
- 1992 TOBELEM, Alain, "Institutional Development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement", Banco Mundial, LATPS Occasional Paper Series, Número 7, Junio 23, 1992.
- 1994 ZAPICO GOÑI, Eduardo, "La Coordinación Intragubernamental como Factor Crítico para la Integración Regional: Experiencias Europeas", Ponencia presentada para el Módulo "Instituciones en un Marco de Integración Regional: Distribución de Competencias y Capacidades de Coordinación y Control I", organizado por el CEFIR, Ciudad de México, México, 25-30 de julio de 1994.