



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Relaciones entre las lógicas institucionales del Estado y la economía, 30 años de evolución: 1980-2010. Tendencias globales y referencias nacionales

Edgar Alfonso González Salas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2023

Relaciones entre las lógicas institucionales del Estado y la economía, 30 años de evolución: 1980-2010. Tendencias globales y referencias nacionales

Edgar Alfonso González Salas

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Ciencias Económicas

Director:

Doctor Darío Indalecio restrepo Botero

Línea de Investigación:

Economía Pública y Políticas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2023

Dedicatoria

A los cientos de millones de personas en situación de pobreza que esperan unas mejores organizaciones públicas, capaces de crear las condiciones colectivas para brindar oportunidades, inclusión y desarrollo social.

A mi familia y dos hijos, a quienes he restado tiempo por atender mis preocupaciones intelectuales, a los que siempre les debo más compañía y apoyo diario. Y a esos seres que, aunque no son nombrados nos prestan el apoyo diario para vivir con esperanza y con afecto infinito.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Nombre: Edgar Alfonso González Salas

Fecha 27/07/2023

Agradecimientos

Mi agradecimiento profesional y personal al doctor Darío Indalecio Restrepo Botero, quien, desde sus diferentes roles en la Universidad Nacional de Colombia, como tutor de esta tesis, estuvo permanentemente pendiente de mis desarrollos académicos y formulando las observaciones más pertinentes para llevar a feliz término esta tarea esencial en el programa de formación de la Maestría.

A los diferentes profesores que estuvieron a cargo de las interesantes asignaturas de la Maestría y quienes se preocuparon por la calidad, la pertinencia y oportunidad en el desarrollo de nuestros aprendizajes.

A la Universidad Nacional de Colombia por ser la generadora por excelencia en nuestro país de desarrollar espacios de reflexión y alta formación académica, acogiendo a estudiantes comprometidos y formados en sus aulas.

A todos, mi mayor reconocimiento y gratitud.

Resumen

Instituciones del Estado: fundamentos económicos de las nuevas lógicas de gestión, 30 años de evolución: 1980-2010. Tendencias globales y referencias nacionales

Esta tesis se motiva en explorar desde la teoría económica de la regulación, el patrón de acumulación del capital en la fase de las reformas de mercado abierto respecto de las dinámicas y transformaciones institucionales del Estado en los países de la OECD y de América Latina y el Caribe, con el fin de entender lo característico de la superposición entre las estructuras económicas y políticas institucionales. El periodo considerado es de 1980 a 2010, en el que se produce un cambio desde el Estado de Bienestar Nacional Keynesiano hacia un Estado competitivo y posfordista correspondiente a las reformas de mercado abierto. El diseño de investigación combina análisis de fuentes estadísticas de la economía pública e institucional y el análisis cualitativo de estas dimensiones. Los resultados indican la reducción de la esfera pública y el reencuadre institucional en varios frentes, como la creación pública de cuasi mercados, la especialización y Agenciación, la desregulación, la transferencia y delegaciones hacia el sector privado, bajo nuevas visiones –extensas- de lo público. Hacia finales de la década de los años 90s la emergencia de contra tendencias discursivas y fácticas orientadas a recentrar el Estado y dar

respuestas complejas frente a los desequilibrios macro de diverso orden. Si bien los capitalismos en el orden económico y sus estructuras estatales e institucionales superpuestas son diferentes, los hechos estilizados demuestran una cierta homogeneidad de rasgos distintivos en las configuraciones estatales que se verifican en el periodo. En el caso de los sistemas de gestión pública son relevantes la cogestión público-privada. La participación de la voz en la gestión de lo público. Énfasis en los resultados. Flexibilización laboral. Adecuación de los sistemas presupuestarios, financieros, contables y contractuales gobernados por los resultados. Los paradigmas inherentes a las firmas y al mercado se hacen extensivos al Estado, según los parámetros de gestión que gobiernan las reglas de la competencia y la regulación. Se constató que existe un cambio en curso y se plantea como reto interpretar las leyes y regularidades que lo explican y profundizar los cimientos de una teoría que haga entendible la superposición de los modos extraeconómicos sobre el ámbito económico.

Palabras clave: Acumulación de capital Estado instituciones

Abstract

State Institutions: economic foundations of the new management logic, 30 years of evolution: 1980-2010. Global trends and national references

This thesis is motivated by exploring the capital accumulation pattern during the phase of open market reforms concerning the institutional dynamics and transformations of the State in OECD countries and Latin America and the Caribbean. The aim is to understand the characteristics of the overlap between economic and political institutional structures. The period considered goes from 1980 to 2010, during which a shift occurs from the Keynesian National Welfare State to a competitive and post-Fordist State, corresponding to open market reforms. The research design combines the analysis of statistical sources of public and institutional economics with qualitative analysis of these dimensions. The results indicate a reduction in the public sphere and the reconfiguration of institutions on various fronts, such as the public creation of quasi-markets, specialization and agency, deregulation, transfer, and delegation to the private sector under new, extensive visions of the public. Towards the late 1990s, the emergence of counter-discursive and factual trends aimed at recentralizing the State and providing complex responses to various macro imbalances was observed. While the capitalisms in the economic order and their overlapping state and institutional structures differ, the stylized facts demonstrate a certain

homogeneity of distinctive features in state configurations during the period. In the case of public management systems, relevant aspects include public-private co-management, participation of the voice in public management, emphasis on results, labor flexibility, and adaptation of budgetary, financial, accounting, and contractual systems governed by results. The paradigms inherent in firms and the market extend to the State, according to the management parameters that govern the rules of competition and regulation. It was found that there is an ongoing change, and the challenge is to interpret the laws and regularities that explain it and deepen the foundations of a theory that makes the superposition of extra-economic modes on the economic sphere understandable.

Keywords: Capital accumulation State Institutions

Contenido

	Pág.
Introducción	19
1. Motivación del problema de investigación.....	27
2. Justificación	33
2.1 Justificación del enfoque comparativo.....	33
2.2 Justificación del periodo seleccionado.....	36
3. Problema de investigación	42
4. Marco conceptual.....	43
5. Metodología.....	61
6. El fordismo atlántico a la emergencia de las nuevas lógicas	66
7. La esfera de la economía pública.....	90
8. El impacto de las transformaciones económicas. De la CEPAL al estado mínimo. Y del estado mínimo al pragmatismo con orientación global	150
8.1 El banco mundial y el cambio de rumbo discursivo	160
8.2 Las naciones unidas en la década de los noventa.....	168
8.3 Las características del modelo en la primera década del siglo XXI a nivel mundial. Las prescripciones de las naciones unidas	175
9. Las dimensiones del desarrollo organizacional	184
9.1 Los procesos de especialización organizacional	187
9.2 Los procesos de coordinación	202
9.3 Descentralización	214
9.4 Escala o tamaño óptimo de las organizaciones.....	221
9.5 Las tendencias micro organizacionales	223

10. El sistema de gestión presupuestal: tendencias.....	233
11. Gestión del talento humano.....	246
12. Conclusiones.....	253
13. Bibliografía.....	267

Lista de figuras

	Pág.
Figura 4-1: Patrón de acumulación y estado y su despliegue.....	45
Figura 4-2: Despliegue del patrón de acumulación y del estado.....	46
Figura 4-3: Despliegue histórico de las categorías de análisis.....	46
Figura 7-1: Ingreso gasto América Latina.....	93
Figura 7-2: Gastos por agrupaciones de países gasto/PIB América Latina y el Caribe 1980-1984.....	94
Figura 7-3: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América latina y el Caribe 1980/1984.....	96
Figura 7-4: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1980/1984.....	96
Figura 7-5: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1980/1984.....	97
Figura 7-6: Agrupación de países AL y el Caribe por gasto/PIB 1985-1989.....	98
Figura 7-7: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1985/1989.....	99
Figura 7-8: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1985/1989.....	100
Figura 7-9: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1985/1989.....	101
Figura 7-10: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1990-1994.....	102
Figura 7-11: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1990/1994.....	103

Figura 7-12: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1990/1994	104
Figura 7-13: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1990/1994	105
Figura 7-14: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1995-1999.....	106
Figura 7-15: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1995/1999	107
Figura 7-16: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1995/1999	108
Figura 7-17: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1995/1999	108
Figura 7-18: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2000-2004.....	109
Figura 7-19: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2000/2004	110
Figura 7-20: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2000/2004	111
Figura 7-21: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2000/2004	111
Figura 7-22: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2005-2010.....	112
Figura 7-23: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2005/2010	113
Figura 7-24: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2005/2010	114
Figura 7-25: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2005/2010	114
Figura 7-26: Ingreso-Gasto Países de la OCDE.....	120
Figura 7-27: Agrupación de países gasto público/ PIB OCDE 1990-1999.....	120
Figura 7-28: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB OECD 1990/1999	122

Figura 7-29: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB OECD 1990/1999	123
Figura 7-30: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB OECD 1990/1999	123
Figura 7-31: Agrupación de países gasto público/ PIB OCDE 2000-2010	124
Figura 7-32: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB OECD 2000/2010	125
Figura 7-33: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB OECD 2000/2010	126
Figura 7-34: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB OECD 2000/2010	126
Figura 7-35: Ingreso/gasto como proporción del PIB 1980-2010	129
Figura 7-36: Composición de ingresos para América Latina 1990-2010	130
Figura 7-37: Contrastes de ingresos totales en sus dinámicas de crecimiento frente al PIB Colombia, Chile y México 1980-2010	131
Figura 7-38: Colombia, composición del ingreso público 1980-2010	132
Figura 7-39: Chile, composición del ingreso público 1980-2010	133
Figura 7-40: México, composición del ingreso público 1980-2010	133
Figura 7-41: Ingresos fiscales Recursos Naturales No Renovables 1990-2010.....	136
Figura 7-42: Composición del Gasto Público América Latina y el Caribe 1990-2010.....	138
Figura 7-43: Composición del Gasto Público países OECD 1990-2010	138
Figura 13-1: Países ingresos públicos bajos 1990-1999.....	276
Figura 13-2: Países ingresos públicos medios 1990-1999.....	276
Figura 13-3: Grupos de países por ingresos públicos América Latina y el Caribe 2000-2010	277
Figura 13-4: Países ingresos públicos bajos 2000-2010.....	278
Figura 13-5: Países ingresos públicos medios América Latina y el Caribe 2000-2010 ..	278
Figura 13-6: Países ingresos públicos altos América Latina y el Caribe 2000-2010	279
Figura 13-7: Agrupación de países OECD según nivel de ingreso publico 1990-1999 ..	280
Figura 13-8: Países ingresos públicos bajos OECD 1990-1999	281
Figura 13-9: Países ingresos públicos medios OECD 1990-1999.....	281
Figura 13-10: Países ingresos públicos altos OECD 1990-1999	282
Figura 13-11: Agrupación de países OECD según nivel de ingreso publico 2000-2010	282
Figura 13-12: Países ingresos públicos bajos OECD 2000-2010	284
Figura 13-13: Países ingresos públicos medios OECD 2000-2010.....	284

Figura 13-14: Países ingresos públicos altos OECD 2000-2010285

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 5-1: Variables de observación, indicadores y fuentes de información	62
Tabla 5-2: Indicadores y criterios de análisis	64
Tabla 6-1: Modelos de la lógica	78
Tabla 7-1: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1980-1984	95
Tabla 7-2: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1985-1989	98
Tabla 7-3: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1990-1994	102
Tabla 7-4: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1995-1999	106
Tabla 7-5: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2000-2004	109
Tabla 7-6: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2005-2010	112
Tabla 7-7: Valores medios dinámica gasto público/PIB América Latina y el Caribe	115
Tabla 7-8: Medidas centrales ingreso público América latina y el caribe 1990-1999	116
Tabla 7-9: Agrupación de países gasto público/ PIB OECD 1990-1999	121
Tabla 7-10: Agrupación de países gasto público/ PIB OECD 2000-2010.....	124
Tabla 7-11: Medidas centrales gasto público países OECD 1990-2010	127
Tabla 7-12: Medidas centrales ingreso público OECD 1990-1999.....	128
Tabla 7-13: Conceptos de Ingresos Tributarios	130

Tabla 7-14: Importancia relativa de privatizaciones para países seleccionados de América Latina 1982-1992	142
Tabla 7-15: Algunos rasgos de la privatización en países seleccionados 1980.1992....	144
Tabla 7-16: Escala de privatización en países seleccionados de la OECD 1980-1991 .	149
Tabla 9-1: Dilemas y paradigmas en la evolución micro organizacional.....	229
Tabla 11-1: La flexibilización laboral y su emulación publica.....	247
Tabla 13-1: Agrupación de países de América Latina y el Caribe según nivel de ingreso publico 1990-1999	275
Tabla 13-2: Grupos de países por ingresos públicos América Latina y el Caribe1990-1999	275
Tabla 13-3: Grupos de países por ingresos públicos América Latina y el Caribe 2000-2010	277
Tabla 13-4: Grupos de países por ingresos públicos OECD 1990-1999	280
Tabla 13-5: Grupos de países por ingresos públicos OECD 2000-2010	283

Introducción

La tesis se propone demostrar que los procesos de cambio de las organizaciones públicas y de sus sistemas de gestión, desde 1980 hasta 2010, observan lógicas análogas concernientes a la fase del capitalismo en la que emerge un patrón de acumulación del capital históricamente signado por nuevas reglas de competencia y crecimiento, al desarrollo de los nuevos conceptos de gerencia que emergen de la transformación del taller como parte de las transformaciones en la base de la estructura productiva y a las reformas de mercado de los sistemas públicos que se superponen como tendencia general a las formas de crecimiento, competencia y regulación.

Su enfoque es global y toma en consideración información de los países de la OECD y de América Latina y el Caribe. Coloca en evidencia que los dilemas y tendencias que se imponen en materia organizacional y de gestión de los sistemas de administración pública se expanden globalmente, que existen hechos estilizados que marcan ciertas tendencias y también contra tendencias, por lo cual se constata que la globalización no es solamente económica, sino también institucional y que se transmite a la Administración Pública mediante el cambio de roles que asumen los Estados. Lo anterior no desconoce la existencia de Estados capitalistas y capitalismo diferentes, que para efectos del objeto del estudio se destacan por sus contrastes.

Las formas de Estado son parte de las formas institucionales y se refieren a los compromisos institucionalizados que van marcando la emergencia de reglas y patrones

relativamente regulares, asociados a la evolución de los gastos y los ingresos públicos. La esfera de la economía pública y de las variables fiscales, son un importante referente que contribuye a dilucidar la forma en que actúan los Estados y transmiten su lógica económica de actuación a la institucionalidad pública.

Los países de la OECD en el periodo analizado transformaron sus formas de crecer y acumular, en una transición que partió de una revolución en sus estándares de producir, de competir y de organizarse, cambiando sus patrones de realización de valor desde los mercados internos hacia el mercado global e inaugurando una segunda gran era de la globalización productiva, de capitales y de comercialización. En América Latina y Centroamérica, por su parte, con la crisis de la deuda en los años ochenta, la transformación del patrón de acumulación dominante y en el contexto de la globalización, se dieron las condiciones para un cambio de rumbo tanto económico como de la orientación de la política e intervención pública.

Progresivamente en unos casos y abruptamente en otros, se modificaron las reglas de regulación económica y con ellas el enfoque de intervención estatal, lo cual se extendió a las instituciones públicas y a las fórmulas que se siguieron para su reestructuración. Para América Latina y el Caribe, pese a las limitaciones del modelo que se dio en llamar de CEPAL, las causas del colapso de este merecen una reflexión más amplia, asociada al papel que jugó la política económica de los Estados Unidos en materia del flujo de capitales, la emergencia y pujanza de la segunda era global, el papel de los organismos financieros mundiales y la situación de vulnerabilidad política y social de muchos de los países de la Región.

Los sistemas de gestión públicos a nivel global, en los años 80s, se impactan bajo la concepción de la Nueva Gestión Pública, que es una mezcla de los viejos elementos de la gestión corporativa de las entidades intervencionistas, con las nuevas reglas del mercado que propone las mismas lógicas para la asignación de recursos y su manejo oficial, como si se tratara de empresas privadas bajo conductas competitivas.

En este contexto es esencial discutir las teorías de la CEPAL, del Banco Mundial y de las Naciones Unidas. Y ver como estos discursos juegan un papel importante en la globalización de las ideas y credos de los poderes dominantes en los Estados. Y examinar cómo se pasa de la teoría del Estado intervencionista previo a los años 80s, a la del Estado mínimo en la década de los 80s y 90s, y de allí al Estado eficaz en la primera década de los años 2000. Este último representa el Estado pragmático con visión global.

La tesis se detiene en una perspectiva teórico e histórica sobre los lineamientos y experiencias que se van construyendo en torno a las dinámicas institucionales de los Estados y las lógicas económicas de las transformaciones institucionales, haciendo inflexión en los siguientes aspectos:

- Los preceptos de la economía pública y sus interrelaciones con las instituciones estatales.
- Las lógicas de articulación y redefinición de roles entre las organizaciones públicas bajo las nuevas lógicas económicas.
- Las lógicas de articulación y redefinición de roles entre las organizaciones públicas de los niveles nacional y territorial.
- Las reglas de operación de la gestión con las reformas de mercado bajo los imperativos de la economía y la política.
- Las dinámicas sectoriales y las lógicas institucionales a las que obedecen, bajo los parámetros del modelo de intervención y de las políticas públicas concernientes a las reglas de competencia.
- Las articulaciones entre el sector privado, el solidario y el público, en la reconfiguración de las redes públicas, más allá del referente estatal.

- Los nuevos modelos de planificación, evaluación, control y dirección.
- Las modalidades de la prestación de servicios, provisión de bienes y ejercicio de funciones administrativas en la era global.

Para las corroboraciones de la tesis, se hace un análisis estadístico de los comportamientos del gasto y el ingreso público respecto al PIB en sus dinámicas durante el periodo de análisis y las diferencias y contrastes que derivan en una agrupación de los países, las diferencias en el arreglo fiscal y las composiciones de ingresos y gastos públicos tanto para los países de la OECD como los de América Latina.

En este trabajo se subraya que los procesos de privatizaciones fueron importantes a nivel global, lo cual generó problemáticas complejas y nuevos retos en las relaciones públicas-privadas y en la misma definición del ámbito de lo público, más allá del mismo Estado. La descentralización ha sido otra de las tendencias marcadas de reforma al Estado, cuyos grados de desarrollo han sido mayores o menores en unos casos u otros. Con ello se generan cambios importantes en los sistemas de financiamiento y gasto de la institucionalidad del Estado por la emergencia de nuevos retos de gestión en materia de finanzas intergubernamentales.

El redimensionamiento del Estado ha supuesto una reducción del empleo público, pero una mayor calificación del personal. Con ello tampoco se quiere significar que el gasto como proporción del PIB en todos los casos haya tendido a disminuir. Los nuevos sistemas de gestión pública en materia de personal conllevan el surgimiento de enfoques basados en las mismas lógicas de las firmas privadas y los conceptos de organización posfordistas, la emergencia del paradigma de competencias y la flexibilización del empleo. Existen contra tendencias marcadas en esos sistemas de gestión sobre la primera década del siglo XXI, como las que se evidencian en la participación del empleo público sobre el empleo total y una reelaboración de las cuestiones de responsabilidad social como tipología renovada de la función pública.

Las reglas asignativas del gasto público se han transformado a lo largo del periodo de estudio y con el traslape de tres paradigmas diferenciados -el burocrático Weberiano, el de la Nueva Gestión Pública y el de la Gobernanza o del Estado gerencial con responsabilidad social- que concurren hacia la primera década de este siglo.

En esa misma medida se exige mayor eficiencia en el desempeño de las instituciones del Estado, que deben entrar a competir en igualdad de condiciones por los recursos públicos. Se pasa así a enfatizar en el mejoramiento de calidad de la gestión pública y avanzar hacia una administración por resultados, lo cual se asocia a nuevos enfoques de la gestión fiscal y financiera que cubre la emergencia de los presupuestos por resultados y los costes patrimoniales y de causación.

Parece en esta tendencia especialmente importante los análisis de impacto, de resultados, de satisfacción de los usuarios frente a los servicios públicos y a la acción del Estado, la eficiencia en la relación medios fines y el costo-efectividad de las intervenciones públicas. En el ámbito de la gerencia pública y del proceso de toma decisiones, del manejo de los sistemas de información que soportan las mismas y a la forma como se rediseñan los procesos, hay una revolución en los enfoques y sistemas de gestión asociados.

Se analiza el presupuesto público fundado en programas y resultados e indicadores precisos que se propone que permitan evaluar el impacto en la aplicación de los indicadores sociales a los que pretende llegar. El cumplimiento en la ejecución del desembolso de recursos, acorde a la programación, es otro elemento que permite aumentar la correspondencia entre la programación y los logros.

De forma que en esta tesis se comprueba y se confirma que las organizaciones y los sistemas de gestión públicos están altamente influidos por los modelos de intervención del

Estado y estos últimos, han estado desde finales de los años setenta, altamente influidos por la fase de acumulación del capital que corresponde a la emergencia de un nuevo sistema técnico, un nuevo modelo de gerencia y de formas de crecimiento y competencia de las firmas, así como la globalización de los capitales, la financiarización, la globalización del comercio y de los capitales productivos.

Pero inclusive, más allá de ello, discutiendo las hipótesis formuladas, se logra evidenciar que se trata de verdaderas fuerzas universales que se imponen y gobiernan las dinámicas administrativas del Estado. Desde el punto de vista teórico, se parte de que las instituciones que subyacen a la economía de mercado no corresponden a actores o a estrategias económicas, sino que emergen de la interacción entre lo económico y lo jurídico político y de esa misma interacción se erigen los modos de regulación que al final determinan las reglas de operación de la intervención del Estado y de sus propias lógicas institucionales de actuación.

El enfoque de esta tesis se para en la perspectiva de Boyer consistente en que los regímenes “físico-fiscales” al final son los que permiten interpretar en mejor forma la viabilidad y superposición del Estado y lo económico, dado que la actividad económica tiene un efecto retroactivo en los volúmenes de retenciones obligatorias y, en sentido equivalente, la legislación y el sistema fiscal canalizan la acumulación (Boyer, 2016).

Por tanto, una de las claves de los modos de acumulación es la articulación entre lo económico y lo extraeconómico. Lo cual refiere a la capacidad del capital de dirigir la evolución de otros ordenes institucionales según las necesidades de la acumulación del capital, como pueden ser los poderes de huelga, la mercantilización, las lógicas del mercado a una o varias fases de la cadena de valor de los bienes o servicios estatales (Jessop, 2008), en lo que puede ser el concepto de como el Dominio ecológico del patrón de acumulación influye en las lógicas de la regulación y más allá en las mismas lógicas institucionales y en sus formas económicas particulares.

En este sentido esta tesis explora desde esta orilla teórica, una de las relaciones particulares de los órdenes económicos y no económicos, cual es la influencia del patrón de acumulación sobre las lógicas económicas con arreglo a las cuales se transforman las instituciones públicas en el periodo de observación propuesto. Este último es especialmente útil y se selecciona por la perspectiva histórica según la cual se pasa del Estado del Bienestar Nacional Keynesiano en términos de Jessop, a un Estado abierto a las reformas de mercado, en lo que puede ser un rasgo histórico particular del dominio ecológico relativo del patrón de acumulación sobre las esferas no económicas.

No se trata por tanto de un enfoque mecánico o reduccionista, en el cual se abstrae las contradicciones y disparidades entre la economía pública y el Estado de una parte y la economía de mercado y los tipos de capitalismo por el otro, en que, por tanto, se proponga como una abstracción y un referente absoluto que los parámetros de la economía determinan automáticamente la superestructura institucional. Se trata por el contrario de un examen consciente de una de esas relaciones posibles y en especial del vector particular e históricamente determinado que avanza desde el patrón de acumulación que emerge en los años 80s, hacia la forma como se extiende el dominio ecológico de ese patrón, hacia los órdenes no económicos y en especial sobre el Estado y sus transformaciones institucionales.

En la explicación de las nuevas lógicas y el nuevo orden que se comienza a imponer en el taller y en la fábrica a partir de mediados de los años setenta hay un nuevo concepto de organización basado en la búsqueda de ahorros de tiempos y en la obtención de ganancias en productividad. La creciente oferta de productos indiferenciados, cuya oferta se encuentra superada por la estructura de los mercados de demanda, hace inestables los mercados. Al tiempo que las economías se abren. Un crecimiento por ende más moderado, lento e inestable, frente a una competencia más aguda.

Demandas diferenciadas, cambiantes y especificadas, debe equivalerse con una estructura productiva, capaz de ser diversificada y ajustada en forma flexible y adaptativa.

Aquí entra a jugar un papel central los medios de trabajo, que es donde se aloja por tanto el corazón de la transformación técnica. La revolución técnica se asocia a la invención de la microcomputadora y la computadora, lo que hace interfaz con la electrónica, la informática y las telecomunicaciones. Emerge así un nuevo sistema técnico. Ello trae aparejado un salto en la productividad del trabajo y el ahorro del tiempo en la producción de valores de uso. Capacidad de aplicarse a gran variedad de condiciones de producción y de generación de productos (Coriart, 1992).

Desde esta gran transformación se revelarán nuevas formas de crecimiento, acumulación, regulación y competencia, que se expanden bajo un mercado global y que impactan fuertemente las relaciones de los capitalismos y sus órdenes económicos con los órdenes institucionales de lo económico. El Estado se transforma en esa interacción en sus ámbitos físico-fiscales y con ello se desata un conjunto de transformaciones institucionales y sus lógicas económicas emulan y se superponen a los nuevos modos de crecimiento, competencia y acumulación. Tal el alcance de la tesis que se propone abordar en este trabajo.

1. Motivación del problema de investigación

Esta investigación se propone poner en evidencia las lógicas económicas que trae aparejado el patrón de acumulación entre 1980 y 2010, y la forma como se transmiten desde la esfera de lo económico-político hasta la esfera institucional del Estado, a la manera como la racionalidad política las procesa y las conjuga en acuerdos institucionalizados de estructuras institucionales y sistemas de gestión públicos.

El campo de análisis fáctico y teórico sobre las determinantes de las organizaciones y los sistemas de gestión del Estado, que caracterizan sus instituciones, es un reto reactivo a los enfoques normativos y propositivos. Exige un análisis explicativo de las fisionomías institucionales que se conforman, influenciadas bajo las lógicas de la racionalidad política, la economía pública y el patrón de acumulación del capital.

Las relaciones entre Estado y el proceso de acumulación en los regulacionistas franceses resulta esencial. Instituciones centrales para el mercado requieren acuerdos institucionales precisos que son gestionados por el Estado, dado que no hay economía pura, en el sentido de que a su funcionamiento subyacen instituciones jurídico políticas. Hay una contundente y esencial relación entre Estado y economía, lo cual presenta relaciones de complejidad de la esfera política a la económica, pero igualmente, de la esfera económica a la política, lo que impacta las reglas de juego que establece esta esfera, sus configuraciones institucionales y sus organizaciones (Boyer, 2016).

En esta última línea se subraya que las formas de Estado son parte de las formas institucionales, y se refieren como lo expresa Boyer al “conjunto de compromisos institucionalizados que, una vez establecidos, crean reglas y regularidades en la evolución de los gastos y los ingresos públicos” (Boyer, 2016, p.5).

Investigar desde una perspectiva fáctica y teórica en primer lugar, cuáles son las formas que asumen las instituciones y sus lógicas cambiantes con base en las cuales operan en una perspectiva histórica -para un periodo determinado-, primero, y luego, entender tales cambios desde la perspectiva de las exigencias del patrón de acumulación de capital, para un mismo periodo histórico, resulta significativo para contribuir en el entendimiento acerca de las leyes que regulan las fisionomías y dinámicas de las instituciones públicas. Si bien las lógicas económicas emergidas del patrón de acumulación no son el único factor que explique la configuración de las instituciones públicas y sus sistemas de gestión, sin duda tienen un impacto sustancial.

Estudiosos de la gestión pública (Bouckaert y Pollit, 2011) identifican como factores de cambio de las dinámicas institucionales, los factores económicos, entre los cuales subrayan las fuerzas económicas globales y las políticas socioeconómicas, pero entienden que estos factores se atemperan por la propia lógica del sistema político en donde se conjugan las teorías, la ideología, además de la toma de decisiones por parte de las élites.

Se plantea entonces, una proposición metodológica que inspira y motiva el problema de investigación, consistente en que los cambios en el manejo de las instituciones públicas son incididos en una medida por determinar, que en todo caso es significativa, por el patrón de acumulación del capital, entendiendo por este, la forma histórica -en este caso para el periodo 1980 a 2010-, que asume la valorización del capital y las condiciones que inciden en esa valorización.

Resaltando la relación entre el modelo de acumulación y el Estado Schorr afirma que "(...) la noción de modelo de acumulación tiene por objetivo retomar la unidad económico-política del capital. Se trata de pensar lo económico y lo político no como esferas autónomas e independientes, sino como diferencias en el seno de una unidad, en las cuales se dan explotación (economía) y dominio (política) (Schorr y Wainer, 2017).

No se asume un enfoque determinista de que el Estado como una esfera de las relaciones sociales sea unívocamente moldeado por las dinámicas del patrón de acumulación, dado que hay una bidireccionalidad en esas relaciones y ambas esferas -las económicas y las de poder-configuran un campo de complejidad e interacción. Sí se asume que debe examinarse el vector que incide en la dirección y magnitud de la fisionomía institucional y que proviene de la esfera del patrón de acumulación del capital. Caracterizar este vector, es el interés del trabajo, por razones teóricas o académicas y prácticas.

En cuanto a las razones teóricas, existe una literatura abundante que cuando se refiere a las instituciones públicas, a su organización y a sus formas de gestionar los tipos de intervención -regulación, servicios, bienes- y recursos de todo orden, son esencialmente propositivos (Osborne y Gaebler, 1992). Parte de supuestos normativos, para formular proposiciones de cómo deben comportarse u organizarse las instituciones. Por tanto, no se proponen caracterizar cómo es la realidad institucional y sus determinantes, sino como ella debe ser y en tal sentido proponen los modelos respectivos.

Al respecto se desarrolló un enfoque basado en la Nueva Gestión Pública, que es un modelo que propone trasladar reglas de comportamiento del mercado- y por tanto las lógicas económicas de la fase de acumulación del capital que se le asocia-, a la forma como deben desenvolverse las organizaciones públicas, sus diseños institucionales y sus lógicas de gestión. Una corriente de la literatura solamente propende su implementación, con un enfoque propositivo y normativo, como es el caso de una de las obras paradigmática que marcó este enfoque (Osborne y Gaebler, 1992). Otro enfoque de literatura se esfuerza por explicarla, en cuanto a su surgimiento y desarrollo (Lima, 2001).

Las razones prácticas, devienen de los enfoques de política para la acción. Las instituciones públicas son un referente esencial para la sociedad. Su funcionamiento incide decisivamente en todas las esferas de las relaciones sociales. El diseño de las instituciones puede contar con mejores elementos de juicio, cuando los desarrollos del pensamiento y la teorización acerca de los factores que inciden en la institucionalidad están mejor establecidos, con lo cual, las decisiones de política son más informadas. Algunos autores conectan el enfoque de las reformas del Estado con modelos cognitivos, aunque ellos no se basen en el entendimiento de las palancas profundas que mueven los hitos de transformación institucional, sino en la forma como ellos se justifican a través de modelos paradigmáticos o teleológicos (Gómez, 2011).

Las instituciones se han reconocido como un factor clave para el desarrollo de los países. Si las instituciones administrativas no funcionan y las instituciones económicas no lo hacen bien, se encuentran bajos niveles de crecimiento económico e inclusión (Robinson, 2012). Por ende, el entendimiento de las instituciones y sus repercusiones sobre el funcionamiento general de la economía es una cuestión de interés público y práctico. Es parte del bucle entre la institucionalidad y la economía. La economía y en especial las condiciones en las que se valoriza y se reproduce el capital y los modelos gerenciales asociados a la estructura productiva, inciden en forma importante sobre el papel de lo público, como se ha dicho.

El sector público a nivel conceptual comprende aspectos micro organizacionales, pero también aspectos de naturaleza macro organizacional. Una particularidad de la organización pública es el fenómeno de su extensión, lo que hace que se entienda como un sistema de organizaciones que forman una unidad. Al ser un sistema de organizaciones, el fenómeno organizacional, trae aparejado una complejidad de aspectos que no son reconocibles en una organización privada y unitaria. Surgen aspectos tan complejos como son los dilemas entre especialización o agregación; coordinación o desconexión; descentralización o centralización; delegación o concentración; entre otros. Pese a que no se pueden identificar como una firma, se han propuesto e implementado en el periodo de

estudio, lógicas de las firmas, extendidas hacia las reglas institucionales del aparato público (Osborne y Gaebler, 1992).

Los países presentan tendencias organizacionales diversas y complejas. En el plano macro organizacional esas tendencias son difíciles de caracterizar, pero representan un verdadero reto para el análisis y el entendimiento de la manera en que las lógicas económicas inciden sobre esas dinámicas. Las tendencias macro organizacionales se salen de los parámetros clásicos de los libros de texto. Las organizaciones pueden caracterizarse y clasificarse según diversos criterios. Unas de ellas, por ejemplo, prestan servicios especializados a las demás organizaciones. Otro grupo de ellas se aplica a fijar políticas. Otras ejecutan servicios, obras y funciones. Por citar solamente una de esas formas de pensar tales categorías.

En el programa de Maestría en Economía, se tiene entre sus objetivos en materia de micro y macroeconomía, explorar la teoría de intervención pública y sus relaciones con los mercados. Esta tesis se inscribe teóricamente en el examen de esas relaciones. La intervención pública que se expresa en determinadas políticas públicas, y que acompaña los procesos de acumulación del capital, según los capitalismo y sus periodos de evolución o trayectorias, contribuye al entendimiento de la configuración de las organizaciones del Estado y al de la dinámica de la gestión pública.

2. Justificación

Se trata de caracterizar e interpretar las fuerzas que están gobernando la reforma institucional en los Estados modernos capitalistas, entre 1980 y 2010, donde los procesos económicos y la lógica de la acumulación del capital son fundamentales como paradigma de análisis (Théret, 2019).

2.1 Justificación del enfoque comparativo

De esta forma, las políticas públicas, las reformas organizacionales y los sistemas de gestión pública, se pueden entender a partir de identificar variables que inciden en su estructuración y evolución y se pueden examinar como aspectos susceptibles de análisis teórico y fáctico.

Adicionalmente se hará un esfuerzo de comparación entre países que permite identificar tendencias comunes, sin que ello niegue, la existencia de matices, especificidades y contrastes, que son propios de los tipos de capitalismo, partiendo de lo propuesto por Boyer (2016) y por Théret (2019), acerca de la existencia de diversos capitalismos y diversas soluciones de los Estados a cuestiones fundamentales de su intervención.

La literatura demuestra la importancia creciente de realizar comparaciones internacionales sobre la lógica con la cual se estructuran las organizaciones y los sistemas administrativos del Estado y su relación con los centros de gravedad económicos y políticos. En esta línea se identifican esfuerzos que ya son sistemáticos sobre la materia, como las series estadísticas y de indicadores que lleva la OCDE (2010) sobre los panoramas de las

administraciones públicas, con periodicidad de cada dos años. Se han señalado desde diferentes ángulos de análisis la importancia de realizar estudios comparados de esta naturaleza. Al respecto están los debates que se vienen produciendo en la literatura especializada de comparación en Norte América y en Europa.

En Norteamérica sobresalen importantes contrastes entre Canadá, México y EE. UU. (Llán y Scott, 2012). Y en Europa los contrastes entre los capitalismos Francés, Alemán y Español (Bouckaert y Pollit, 2011). La OCDE, en sus series estadísticas, como ya se dijo, permite hacer comparaciones de indicadores y variables de las organizaciones y los sistemas de gestión públicos, y ha incluido a Colombia desde su solicitud de ingreso a esa organización. En América Latina Chile ha tenido una mayor trayectoria de permanencia y de información histórica en este ámbito.

Los esfuerzos realizados en hacer estudios comparados se han dado igualmente en el ámbito de América Latina, aunque con una lógica diferente, según Blanco incluso existe un interés creciente por lograr una sistemática en estas comparaciones a nivel de los grupos de análisis representativos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD) y el Grupo Latinoamericano de Administración Pública, (GLAP), dos grupos que asocian a la mayoría de países de América Latina, desde entes oficiales, hasta centros de pensamiento académicos (Blanco, 2010). La CEPAL igualmente realiza informes periódicos de comparaciones de los sistemas públicos en la Región de América Latina, el Caribe y México (CEPAL, 2018).

Existe un interés creciente en las comparaciones que permiten identificar mediante observaciones, aspectos comunes, tendencias y trayectorias, lo que genera utilidad en la comprensión de las lógicas de gestión pública. La utilidad de hacer comparaciones no obedece solamente a una curiosidad teórica, si bien esta es muy importante y valiosa. No obedece solo al afán de las disciplinas sociales por encontrar parámetros, factores o variables que expliquen a manera de patrones y constantes el comportamiento de los fenómenos observables e identificar tendencias. Obedece también a poder entender las

dinámicas en manera comparativa para sacar lecciones útiles que pueden ser replicables, según la perspectiva normativa del observador.

En la revisión de la literatura, en el análisis administrativo público están implicadas diversas dimensiones de realidad. Las diferentes tipologías de capitalismo y del Estado enmarcan el quehacer de la Administración Pública. Las tendencias recientes en América Latina están señalando tensión de modelos, en especial entre el que corresponde a la "Izquierda a la Deriva", frente al modelo de la Nueva Gestión Pública, este último de fuerte inspiración microeconómica (Blanco, 2010).

Otros estudios, como ya se ha dicho, han ido en la línea de estructurar variables comparables entre sí (OCDE, 2010), y por ende sus conclusiones son emergidas del análisis de los indicadores y de los datos que las alimentan. Se fundamentan en las realidades de los sistemas de gestión pública de los países analizados. Y se extraen conclusiones para cada sistema de gestión, relevando la importancia de las tendencias de reforma de la Administración Pública y la forma como se diferencian los países, unos de otros, en sus énfasis de organización y sistemas administrativos de gestión.

Abstrayendo el enfoque de los modelos de Estado y de parámetros exactos con variables definidas e indicadores alimentados por datos exactos, también las comparaciones apuntan a los análisis sobre la naturaleza de la reforma de la gestión pública, cuya mayor significancia consiste en señalar e identificar las "trayectorias de modernización y reforma" (Bouckaert y Pollit, 2011). Problematizan estas trayectorias de las reformas y sus resultados alcanzados. Con lo cual entienden los procesos de reforma administrativa del Estado no simplemente como una verdad revelada, a partir de un modelo único, sino como una complejidad de opciones. Las variables de comparación son analíticas y de este enfoque surgen ideas para examinar países entre sí. La identificación de tendencias resulta en complemento de los contrastes entre países, de mucha relevancia.

En otros enfoques comparativos se proponen parámetros más paradigmáticos como tomar en consideración, primero, el conjunto de burocracias capaces de cumplir las funciones estatales con razonable eficacia; segundo la efectividad de la ley; y tercero, la vinculada con la pretensión que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones basándose en algún concepto del bien público. Al lado de eso hay cuestiones epistemológicas y ontológicas alrededor de las cuales podrían compararse los Estados como la cuestión del tamaño burocrático y de los roles que debería cumplir el Estado. La legitimidad. La efectividad de la acción pública en el territorio y a nivel funcional. El papel y rasgos de las crisis económicas y la forma como se articula el Estado en estas crisis (O'donnell, 2007).

Ni que decir de la importancia que conceden los organismos internacionales a los enfoques de comparación sistemática de los fenómenos administrativos públicos. Son casos importantes los trabajos que en diferentes perspectivas realizan las Naciones Unidas, el Banco Mundial o el BID, para citar algunos de los casos relevantes. Para América Latina la CEPAL e ILPES (Vargas, 2002), han realizado trabajos comparados en forma general y en forma especializada para sistemas de recursos como los humanos y presupuestales (Oyarce, 2010).

Puede inferirse de todo lo dicho que la importancia y justificación del tema en general es relevante. Y que la literatura crecientemente considera esencial, en diferentes perspectivas ocuparse de temas de comparaciones entre sistemas administrativos y entre países y lo más relevante, identificar tendencias, pese a los contrastes entre los capitalismos y Estados.

2.2 Justificación del periodo seleccionado

El periodo seleccionado cobija desde 1980 hasta 2010. Este periodo se escoge porque sobre la década de los años ochenta prospera con fuerza los enfoques del Estado mínimo

liderados desde una vertiente del pensamiento económico. En efecto, las visiones sobre el intervencionismo estatal y su relación con la institucionalidad pública forman parte del debate teórico y de las cuestiones fácticas. Perspectivas como las de Buchanan (Buchanan, 1979) y otros economistas que siguen las orientaciones de Hayek y Mises, se confrontan con otras lógicas como las de John Keneth Galbraith.

Herbert Giersch (1979), en los albores de la década de los años ochenta, coloca la almendra del debate, que se prolonga hasta hoy, al afirmar: “Si usted desconfía tanto del Gobierno como yo, podría no encontrar absurdo el plantearse esta pregunta: ¿para qué necesitamos a los gobiernos? ¿qué pueden los gobiernos llevar a cabo que no puedan hacerlo igualmente bien la familia, organizaciones privadas benéficas como las iglesias, o a través de una actividad económica en el seno de la familia o de empresas que se encuentran y compiten en los mercados? (...)”

Thomas Piketty (2021) señala que la desigualdad es un problema ideológico y político, resaltando la importancia del combate a la misma que se impuso a lo largo del siglo XX y que a partir del estancamiento del Estado Social en Europa desde 1980-1990, marcó un quiebre fundamental. Ese Estado Social que fue crucial entre 1910-1920 para realizar gasto público en educación, salud, pensiones y transferencias sociales que permitió niveles del gasto público total entre 40 y 50 por ciento en promedio de la renta nacional para esa misma década de referencia.

El consenso de Washington en América Latina que compendió Jhon Williamson para 1987-1988, incluyó entre otros aspectos, la disciplina fiscal, el recorte del gasto público, el incremento de la base tributaria, la privatización de empresas públicas y la desregulación, directamente conectados con el enfoque de liberalización económica. La síntesis de estos aspectos apunta a lo planteado por Giersch que es una combinación entre un mayor espacio en la actividad de la sociedad de los mercados, o una tendencia hacia la sociedad de mercado, cuya contrapartida implica una reducción significativa del papel del Estado y en particular del tamaño de la economía pública.

Trascienden a los anteriores, los trabajos de Coriat (1992) y otros autores de la escuela de la regulación francesa, que desde una perspectiva económica analizan el cambio del patrón de acumulación y aportan elementos sustantivos de la emergencia de nuevas lógicas económicas, que, al ser estudiadas a profundidad, permiten entender el surgimiento de las también nuevas lógicas de la gestión pública. Lógicas que se evidencian en el surgimiento de la Nueva Gestión Pública, corriente fincada en la idea de un Estado “eficiente”, al cual se le esculpe un Modelo constituido por elementos clave de reglas de gestión pública.

Las fases de acumulación del capital son elementos contextuales subyacentes de gran importancia. Las explicaciones profundas de las transformaciones realizadas en el periodo de estudio de 1980 a 2010, están bien documentadas por Coriat (1992), el cual determina que hay tres historias que se cruzan, que propone, confluyen en la explicación de las nuevas lógicas y el nuevo orden que se comienza a imponer en el taller y en la fábrica a partir de mediados de los años setenta. Todas ellas tienen que ver con nuevos conceptos de organización, nuevas reglas de competencia y acumulación del capital desde el último cuarto del siglo XX y una revolución en la base técnica con hondas repercusiones en la estructura de la organización y el funcionamiento del taller.

Para mencionar solamente una de las dimensiones formuladas por Coriat, y la forma como estas trayectorias impactan la organización y la administración, subraya él que las tareas de administración en la estructura de fabricación se tornan esenciales por las siguientes razones: 1) Las tareas de programación se localizan con mayor énfasis en la fábrica, y concomitantemente, los métodos informáticos sustituyen las tareas de organización clásicos. Las labores de planeación y programación, y la puesta en marcha de las fabricaciones se localizan en el taller y con frecuencia en las propias líneas de fabricación. Ya no son exógenas al laboratorio mismo de la producción. 2) Los costos de materias primas y tiempos máquina son determinantes a efectos de la estructuración de los precios de fábrica. La contabilidad analítica se ubica en la fábrica y el sistema de incentivos y de recompensas se estructura para el ahorro de materiales, el rendimiento de instalaciones,

la reducción de desperdicios y el aumento de calidad. “El ascenso de las tareas de administración es una de las características centrales del taller automatizado”.

Por tanto el énfasis y el estudio de los conceptos de organización, articulados a las lógicas de competencia y acumulación del capital y a las nuevas bases técnicas, son ilustrativas de los nuevos enfoques que se ven recogidos en las teorías de la nueva gestión pública, como por ejemplo en lo planteado para el sector público por Cejudo (Cejudo, 2011) y que suponen nuevas reglas de relacionamiento, derivan de la correa de transmisión que tiene su fuente de energía en las lógicas económicas, se procesan en los centros de poder y se transmiten bajo diferentes matices a las políticas públicas y las instituciones estatales (Ozlak, 1999).

Hay que agregar, que la dinámica de la administración pública no es solamente el devenir fluido de situaciones espontáneas que van ocurriendo sin ilación alguna. Sino que supone una construcción histórica, que por tanto no es casual, sino que viene determinada por un conjunto de fuerzas y tendencias que definen las “épocas” o “etapas” del desarrollo institucional. Y por ello, las etapas de desarrollo institucional no se deben agrupar en periodos caprichosos, como por decir, cada cuatro o seis años, coincidiendo con un gobierno determinado. Es posible que una etapa de la administración pública cobije y se extienda por varios gobiernos, pues su devenir puede estar determinado por una tendencia que se impone a lo largo de un número –no apriorístico- de varios años. En tal sentido el periodo seleccionado de 1980 a 2010, permite visualizar un periodo con tres puntos o nodos.

Se propone colocar en evidencia que los dilemas y tendencias que se imponen en materia organizacional y de gestión de los sistemas de administración pública se expanden globalmente, por lo cual será demostrable que la globalización no es solamente económica, sino también institucional y que se transmite a la administración pública mediante el cambio de roles que asumen los Estados. Esas mismas lógicas institucionales,

generan más o menos asimetrías, que contribuyen a reforzar las pérdidas o ganancias de las articulaciones de los países en el sistema global.

Hacia finales de los años noventa, hay un quiebre importante en el discurso y en el enfoque del intervencionismo de Estado. En la quincuagésima sesión renovada de las Naciones Unidas sobre el año de 1996, se presentó el informe de la Comisión de expertos en finanzas y administración pública, en el cual se determina que el Gobierno debe abocar un conjunto de responsabilidades clave y las determina en su papel en el crecimiento económico sostenido, la promoción del desarrollo social, la facilitación del desarrollo y promoción del Medio Ambiente, la promoción de asociaciones, la gestión de programas de desarrollo y la creación y mantenimiento de un marco jurídico y normativo. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la importancia de fortalecer el Estado reconociendo su papel multifactorial, en la Resolución 50/2025 del 1º de mayo de 1996.

En complemento a lo anterior y dada la importancia de los fenómenos de globalización que se comentan enseguida, el Banco Mundial (Ajay et al., 1997) formuló una tesis central, consistente en que el Estado debería ser eficaz y dejó de lado el enfoque del Estado mínimo. Para América Latina y Centro América, en otro informe del mismo Banco se colocan como retos la crisis fiscal, asociada a la crisis de la deuda; intervenir en sociedades más competitivas en un mundo globalizado; enfrentar el incremento de la pobreza y la desigualdad; asumir los retos relativos al medio ambiente, biodiversidad y ruptura del círculo medio ambiente y pobreza; incorporar nuevos conocimientos económicos; fortalecer la democracia; y asumir la descentralización.

Este quiebre expresa la incubación de fenómenos de crisis que se asocian a una mayor inequidad y desigualdad en el mundo, al reconocimiento de problemáticas ambientales de amplio espectro, a las asimetrías generadas en el malestar de la globalización como es referido por Joseph Stiglitz, así como a la recurrencia de crisis económicas. Por tanto, este nodo de finales de los años 90 es esencial, dado que se traduce en un nuevo enfoque de estrategias sobre las lógicas de actuación del Estado, que consulta las afectaciones y

contradicciones que expresa el desenvolvimiento del patrón de acumulación hacia finales de los años 90.

Se subraya a propósito de las tendencias globales en estos enfoques, que es necesario evidenciar los rasgos de la globalización. Asociado a las grandes transformaciones de las reglas de competencia, las bases técnicas del taller y los nuevos conceptos de gerencia, la globalización impone reglas económicas emergidas de las condiciones de competencia. El déficit fiscal se convierte en un blanco de crítica fundamental, el Estado de bienestar es atacado de una manera frontal, además porque el desarrollo de las nuevas tecnologías así lo implica (Buchanan, 1979).

En síntesis, con este trabajo se está aportando a explorar y desarrollar la teoría de las organizaciones del Estado desde las lógicas económicas emergidas del modelo de acumulación del capital y de la intervención pública, y en especial, se puede entender la emergencia y dinámica de las diversas políticas públicas, las formas de la estructura y el diseño organizacional y de gestión de la administración pública estatal. En tal sentido, el tema seleccionado se inscribe en el Programa de Maestría que, en su momento, permitiendo la participación interdisciplinaria, facilita desde la perspectiva de la disciplina económica dar aplicación académica de los fundamentos económicos a diversas problemáticas, como las que se discuten y analizan en este trabajo.

3. Problema de investigación

¿Cuál es la lógica económica de los procesos de cambio, de las organizaciones públicas y de sus sistemas de gestión, desde 1980 hasta 2010, según el patrón de acumulación del capital y las lógicas económicas asociadas al mismo, en el periodo seleccionado, a partir de un análisis teórico y en especial de un análisis de referentes comparados?

4. Marco conceptual

El marco conceptual y metodológico para el análisis de la evolución reciente de los fenómenos de organización y gestión en los sectores públicos, consulta las tendencias mundiales en el cambio del patrón de acumulación en los principales centros económicos del mundo sobre finales de la década de los años setenta. En los países de América Latina y el Caribe, el impacto de estas tendencias se manifiesta a través del denominado ajuste estructural emergido del consenso de Washington y las reformas de apertura económica, que se conjugan en el inicio de una nueva era de globalización. Esta última será un referente esencial en la forma como frente a capitalismo y regímenes políticos diferentes se desata una fuerza homogeneizadora sobre las formas de concebir el papel de los gobiernos e impactar las lógicas institucionales de las organizaciones públicas.

El Mapa conceptual se configura a través de dos categorías esenciales, el patrón de Acumulación y el Estado entendido como relación social. Siguiendo a Jessop (2008), se parte del criterio fundamental de que la relación del capital no se autovaloriza únicamente por su propia lógica, ni se expande del todo por sí misma, sino que en ello intervienen otros mecanismos extraeconómicos, a cuyo efecto juega un papel sustancial la regulación y el Estado. Se trata de dos instancias que surten una complejidad de relaciones, de rupturas y equilibrios inestables, los cuales marcan etapas históricamente específicas.

En el periodo histórico seleccionado la globalización económica se asocia en forma estrecha a las dinámicas de la acumulación del capital y es una expresión en el espacio

económico de las dinámicas comerciales, productivas y financieras del capital. Por tanto, tipifica una etapa de evolución de la relación capital (Adda, 1998).

En tanto el Estado se le caracteriza como relación social (Théret, 2019), no es neutral frente a la relación del capital, sino que le confiere una esfera propia de reproducción política, que sigue sus propias reglas. De ahí que Théret plantee uno de los problemas medulares que observa el enfoque teórico y conceptual de este trabajo:

“Más precisamente el presupuesto funcionalista que pretende que el Estado es un conjunto de funciones socioeconómicas destinadas a garantizar la reproducción de algo exterior a él mismo -el capitalismo o el equilibrio de la economía-, hay que oponer ahora la hipótesis de independencia a priori de las lógicas de acumulación económica y de acumulación política, hipótesis que traduce el hecho de que las relaciones sociales según las cuales procuramos y acumulamos recursos en el orden de lo económico y en el orden de lo político no tienen nada en común. Sin embargo, esta hipótesis plantea inmediatamente dos problemas: primero, el de la posición teórica de las formas de adaptación de esas dos lógicas a las necesidades históricas de su articulación; y luego, el de la identificación e interpretación histórica de estas formas y de sus modalidades de transformación” (Théret, 2019, p.51-52).

Los dos problemas planteados por Théret conllevan a contextualizar teóricamente la pregunta de la tesis, consistente precisamente en el entendimiento de la forma como se produce la articulación entre la relación de capital en su forma histórica gobernada por las dinámicas del patrón de acumulación hacia los años 80s y en las siguientes dos décadas y por otro lado el Estado y su manifestación institucional, aspecto este último que se desprende como un campo de análisis relevante y del cual no se puede prescindir.

En la parte superior, la siguiente ilustración identifica los conceptos claves del patrón de acumulación -que se desarrollan adelante- y el del Estado. A su vez, la globalización y la

asimetría de los capitalismos entran en correlación entre sí y con el carácter de la relación social de los Estados en la búsqueda del monopolio de recursos de poder en la reproducción social y las configuraciones institucionales que se despliegan como manifestaciones de la funcionalidad del Estado, plano en el cual se mueven las organizaciones y las lógicas de gestión.

Figura 4-1: Patrón de acumulación y estado y su despliegue.



Tomando los ejes del patrón de acumulación y del Estado, en la siguiente ilustración se despliega el camino del análisis que se propone en este trabajo, sin que se trate de un trayecto determinístico, lo que supone que debe tener una lectura en dos vías en cuanto al análisis del conjunto de relaciones. Por ello se toma como referencia el patrón de acumulación y se concluye con el patrón de acumulación.

Figura 4-2: Despliegue del patrón de acumulación y del estado.



Finalmente, y como preámbulo de la conceptualización que sigue, en la perspectiva teórica ya expuesta, tomando en consideración el enfoque histórico que se adopta, para el periodo seleccionado, en la siguiente ilustración se muestra el sentido de cada categoría presentada en la ilustración 2 y 1:

Figura 4-3: Despliegue histórico de las categorías de análisis



Cambios en el patrón de acumulación

Sobre los cambios en el patrón de acumulación los trabajos de Benjamín Coriat (Coriat, 1982/1992) de la escuela de la regulación francesa son un referente esencial para este trabajo. Hasta la década de los años setenta, Coriat (1982) propone que el proceso de aclimatación del modelo de acumulación predominante desde la tercera década del siglo XX, que fue desarrollándose progresivamente, afectado duramente por la segunda guerra mundial, cuya senda de crecimiento se vio retomado desde la posguerra, y que se sintetiza en una producción capitalista en masa, se basó en unas nuevas normas del trabajo fundamentado en tiempos y movimientos y en la separación entre las labores de concepción y dirección de la producción y su operación.

Coriat destaca también como rasgos de ese patrón de acumulación, nuevas normas de productividad, apoyadas en las líneas de montaje, producción en serie y estandarización de productos. Nuevas normas de producción, soportadas en la reducción relativa del valor unitario de las mercancías, la ampliación de las normas de escala y el incremento de la productividad e intensidad del trabajo. Nuevas normas de consumo, orientadas al consumo en masa pero que pasan por la definición de nuevos equilibrios:

“ (...) la producción en masa supone la distribución de un poder adquisitivo suficiente en forma de salario y de renta. So pena de que las posibilidades de “crisis” que resultan de las distorsiones introducidas por las diferencias de productividad entre procesos de trabajo productores de valores de uso similares se añadan unas “crisis” que resultaría pura y simplemente de la falta de adecuación entre las nuevas estructuras de la producción y del consumo” (Coriat, 1982, p. 93).

Para Coriat (1992), hay tres historias que se cruzan, que confluyen en la explicación de las nuevas lógicas y el nuevo orden que se comienza a imponer en el taller y en la fábrica a partir de mediados de los años setenta. La primera historia tiene que ver con el concepto

de la organización y la sustitución relativa del enfoque de Taylor y de Ford. El enfoque de Taylor estaba basado en la producción de grandes cantidades, y la competencia basada en ahorro de costos y cantidades. Se trata ahora de un enfoque basado en la búsqueda de ahorros de tiempos y en la obtención de ganancias en productividad. Lo cual se traduce en lo esencial en tres principios interrelacionados:

1. Distribución del trabajo en “lotes de trabajadores” con tareas homogéneas, trascendiendo la distribución del trabajo por tareas fragmentadas y especializadas e individuos que laboran en una cadena en línea.
2. La estructuración de la secuencia del trabajo, y en particular las líneas de montaje y de fabricación, no sigue una línea unidimensional, sino que existen unas líneas múltiples por donde transita el producto, que se conectan en trayectorias diferentes y de mayor complejidad.
3. Las bandas transportadoras con ritmo fijo, son reemplazadas por carretillas con trayectorias programables que se mueven con ritmos flexibles, de forma que son capaces de alistarse mediante un sistema de cables, hacia los puertos de tareas estándar o dirigirlos hacia los de tareas específicas.

Todos estos procesos se generan antes de la era de informática industrial, pues se trata sobre todo de un nuevo concepto de organización. Esta nueva base productiva, basada en una organización concebida como flexible, va a ser el molde donde se va a ensamblar el nuevo núcleo técnico, basado en la electrónica. Se trata por tanto de una nueva “ingeniería organizacional”.

La segunda historia, tiene que ver con el fin de la era de producción en serie de productos indiferenciados, lo que se realiza a principios de los años ochenta. No se trata de abandonar la producción en serie en general, la cual comporta evidentes ventajas económicas. Se trata entonces de la combinación entre grandes volúmenes de producción

con lotes de mercancías especificadas. Las fuerzas económicas que movilizan esta característica tienen que ver con dos factores principalmente.

Por una parte, por la valorización de la importancia de un valor de uso diferenciado y acomodado a las condiciones de los segmentos de consumo. Por otra parte, y en una forma estructural, a la creciente oferta de productos indiferenciados, cuya oferta se encuentra superada por la estructura de los mercados de demanda. Lo cual hace inestables los mercados. Al tiempo que las economías se abren. Un crecimiento por ende más moderado, lento e inestable, frente a una competencia más aguda.

Tales son las condiciones del último quinquenio de los años setenta. Las capacidades instaladas subutilizadas, dada la inversión de patrones: los mercados de oferta fueron excedentarios frente a los mercados de demanda, que lideraban las demandas de productos terminados e intermedios. La saturación de los mercados, dados los límites de crecimiento basados en una estrategia de una mayor porción de producción hacia la exportación, y el comportamiento de las firmas, bajando costos a base de economías de escala encuentra un límite infranqueable. Los mercados se someten a procesos de fragmentación y segmentación según componentes específicos. Ahora se trata de conseguir menores costos, asociados a generar productos dirigidos a demandas especificadas y bien determinadas.

Con el crecimiento económico basado en el fordismo y el crecimiento sostenido del poder de compra, el sector asalariado creció acorde a varios segmentos de trabajo y se generaron diversos segmentos de ingreso y de demanda heterogéneos y especificados. La calidad de los productos, su adecuación a patrones culturales o parámetros técnicos se convierte en estrategias claves en la penetración de los mercados, lo cual se debe adaptar a círculos de consumidores especificados.

Las características de los consumos y la exigencia de ajustar a la baja los costos, bajo exigencias de patrones de diferenciación, condicionan nuevas normas de competencia, lo cual se suma a los límites sociales del taylorismo y el fordismo, de forma que todo ello se traduce en la crisis de los sistemas de producción rígidos, de grandes volúmenes de producción estandarizados. Con ello se genera la exigencia de que las plantas, con mínimas adecuaciones, generen diversas líneas flexibles y diferenciadas de productos, a partir de una estructura básica de equipos, y con mínima demora de ajustes.

Al final, se genera entonces una ecuación: demandas diferenciadas, cambiantes y especificadas, debe equivalerse con una estructura productiva, capaz de ser diversificada y ajustada en forma flexible y adaptativa. Aquí entra a jugar un papel central los medios de trabajo, que es donde se aloja por tanto el corazón de la transformación técnica. Deben tener las cualidades de ser programables, para distintas series de operaciones, las cuales dan origen a manipulaciones diferentes de las materias trabajadas y a esos productos diferenciados. La electrónica jugará el papel central para hacer posible estas enormes transformaciones del aparato productivo.

La tercera historia, tiene sus raíces en la invención de la microcomputadora y la computadora, lo que hace interface con la electrónica, la informática y las telecomunicaciones. Emerge así un nuevo sistema técnico. Esto implica dar un salto en la productividad del trabajo y el ahorro del tiempo en la producción de valores de uso. Así como tener la capacidad de aplicarse a gran variedad de condiciones de producción y de generación de productos.

El núcleo central de estas tecnologías, denominadas “Tecnologías de la información”, se extiende y contagia otras tecnologías locales, que a su vez retroalimentan a este núcleo central. La difusión en los puntos locales es diferencial. O bien, algún punto periférico acumula nuevas condiciones técnicas que al final lo transforman en un núcleo central o transversal.

Esta triple historia propuesta por Coriat (1992) es esencial para el objetivo de la tesis, dado que establece las nuevas condiciones en que el capital se reproduce y valoriza -patrón de acumulación- y las consecuencias que se despliegan de esas condiciones, en especial al revolucionar los conceptos clásicos de administración empresarial, que de alguna forma habían permeado los enfoques de organización de los Estados en el pasado. Pero más aún, establece las condiciones para que a través de la globalización los diferentes capitalismos se vean exigidos en realizar adaptaciones a las nuevas condiciones de acumulación y a la forma como se insertan en el seno de la división internacional del trabajo y las nuevas reglas de competencia.

La globalización

El nuevo patrón de acumulación, como se ha dicho, trae aparejada la globalización que además de ser un fenómeno económico, es un fenómeno institucional por el impacto que supone sobre la conceptualización y tendencias que pretenden una relativa homogenización en las configuraciones institucionales de todos los Estados. Las administraciones y sectores públicos comparten tendencias comunes, activadas por una ley de gravedad que se afianza en las lógicas económicas, se matiza por los procesos políticos y se manifiesta en las lógicas de la gestión del Estado. Más aún, la globalización genera un sisma profundo al colocar en relaciones de fuerza la lógica de los mercados y el papel de los gobiernos, o como lo señala Adda (1998) entre las leyes de acumulación del capital y el ordenamiento institucional y social previo de las naciones.

El contexto internacional juega un papel también esencial, por las demandas que genera, respecto del cumplimiento de ciertos parámetros de relacionamiento que resultan aceptables a las condiciones en juego del capitalismo mundial, del cual son parte indisociable la mayor parte de los países que fundamentan su actividad en relaciones económicas de naturaleza capitalista. La globalización (en su etapa reciente o segunda etapa en los capitalismos), es el eufemismo que denota, desde el último cuarto del siglo XX, hasta hoy, un tipo de relacionamiento entre países más interdependiente, que puede

resultar incluyente para algunos o excluyente para otros, siendo sus efectos objeto de valoraciones teóricas de muy diversa índole.

La globalización supone una cierta gama de patrones internacionales en materia económica e institucional, que se vuelven requisitos o se representan como tales para los países, para el logro de su articulación al mercado mundial, sobre el supuesto de los resultados favorables que se obtienen con ello o bien por presumirse que son requisitos de eficiencia en la inserción a los mercados mundiales. Por tal motivo, el referente de la globalización económica, sus correas de transmisión sobre lo institucional y las características que asumen la intervención del Estado y las políticas públicas en ese escenario, resultan aspectos trascendentales para su examen.

Discursos que articulan las lógicas económicas con las institucionales

Giersch (1979) entonces director del Instituto de Economía Mundial de Kiev, realiza una crítica desde la perspectiva de los mercados, para una nueva lógica que debe regir al papel de los gobiernos y a las organizaciones públicas. Su línea de argumentación se bifurca en una crítica a las organizaciones jerarquizadas del Estado y a la forma como operan cuando son influidos por grupos de poder. Examina la distribución de la renta y el Estado benéfico y el papel de los mercados como eficientes asignadores de recursos, reprochando las principales funciones del Estado que, hasta entonces, según su enfoque, han predominado en la práctica.

Erik Lundberg, por su parte, del Instituto de Economía Internacional de Estocolmo critica los fundamentos del intervencionismo estatal y en especial las funciones que Musgrave formuló como taxonomía que sirve como recetario de los instrumentos de política fiscal, en especial la estabilización, la distribución de rentas y la asignación de recursos (1979). A ello se suma con la crítica de un creciente gasto público que genera en su enfoque el crecimiento de un sector parasitario que obra en contravía del crecimiento de los mercados y de la eficiencia económica global.

Peacock de la Universidad de Buckingham, realiza una crítica en diferentes frentes, pero parte de supuestos compartidos por los anteriores autores, en el sentido de que la burocracia estatal tiene sus propias utilidades asociadas al mercado político, de lo cual se deriva que frente a las fallas del mercado supuestas por el intervencionismo activo del Estado, se puede conducir a lo que él denomina un fallo colectivo, producto de las decisiones que no consultan la eficiente asignación de recursos sino la respuesta a grupos de interés. De la misma forma, el ingreso tributario que debe soportar un mayor gasto público, a su juicio no genera un efecto de complementación para un crecimiento virtuoso, sino más bien un efecto de desplazamiento que afecta el crecimiento global (Peacock, 1979).

En el marco de la globalización estos argumentos fueron retomados por organismos multilaterales y por el Fondo Monetario Internacional y llevados como hipótesis subyacentes a las reformas impulsadas en diversos países, en especial aquellos que por efecto de la crisis económica global de principios de los años ochenta, se vieron sumidos en insolvencia de pagos externos producto de la denominada crisis de la deuda, que se incubó desde la década de los setenta y se concretó como resultado del patrón de crecimiento y de los choques externos subsiguientes sobre la década de los años 80s (Ocampo et al., 2014)

Varios de los países tomaron por cuenta propia un nuevo enfoque acerca del papel del sector público y promovieron procesos de ajuste institucional. Reino Unido y los EEUU, Nueva Zelanda y otros países de influencia anglosajona lideraron procesos de ajuste institucional bajo nuevas lógicas inspiradas en la teoría del Estado mínimo o bajo el enfoque de mercado (AlGore, 1993). En América Latina y el Caribe, el Consenso de Washington orientó el desarrollo de una primera fase de desregulación de los mercados financieros, productivos y laborales que se fueron desarrollando en forma progresiva en cuanto los programas de estabilización del Fondo Monetario lo exigía. Una segunda fase de reformas se centraría en una reforma al Estado y la emergencia de nuevas lógicas de

gestión pública influenciadas por la teoría de mercado y la emergencia de lo que se dio en llamar la nueva gestión pública NGP (Lima, 2001)

De esta forma se extendió el discurso de los libros de texto a las motivaciones de las reformas, lo cual también se evidencia en el ámbito europeo con ciertas desigualdades en su grado de amplitud y asimilación, siendo uno de los casos emblemáticos el de Bélgica denominado como la reforma Copérnico. La influencia del Modelo de Nueva Gestión Pública que tuvo especial aplicación como se ha dicho en Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, es evidente en la reforma Copérnico, si bien existe la discusión en los autores que se han ocupado del tema de la propiedad con la cual se pueda caracterizar dicho modelo de la Nueva Gestión Pública (Pirauz, 2015)

Los enfoques de gestión pública y las nuevas lógicas

La organización pública y los sistemas de gestión se vieron fuertemente impactados por la dinámica del nuevo patrón de acumulación de capital (Coriat 1982 y 1992) aunque en forma disímil, en parte por la disparidad de los capitalismo y en parte por las trayectorias institucionales diferenciadas de los Estados. En su enfoque conceptual la tesis propone en qué sentido y de qué forma leer este impacto, en el mismo camino en que se han formulado trabajos comparativos y explicativos (Blanco, 2010; Bouckaert y Pollit, 2011; Heady, 1996). Y así mismo examina la manera en que con el advenimiento de la globalización, se modifica el modelo de intervención pública y se abre paso un gran proceso de cambio institucional con organizaciones que siguen el precepto del Estado mínimo y las contra tendencias que surgen alrededor de este impulso motor desde los centros de poder económico y de los mercados en expansión en el marco de la globalización económica.

Conceptualmente se asume que la dinámica en el patrón de acumulación incide en forma importante en la institucionalidad del Estado, como lo plantea Jessop (Jessop, 2008) en forma expresa: "(...) En particular, además de mostrar cómo la dinámica de las formas y funciones del Estado está moldeada por los cambios en la acumulación del capital, señalo también que el proceso de acumulación está también constituido, a su vez, por muchos

otros procesos, incluyendo la dinámica de las formas y funciones del Estado. Por ello, me concentro en el acoplamiento estructural y en la coevolución de los regímenes políticos, y en cómo se ven influidos por las pretensiones de distintas fuerzas sociales de dirigir su desarrollo individual o conjunto”

Los sistemas de gestión públicos se impactan bajo la concepción de la nueva gerencia pública, que es una mezcla de los viejos elementos de la gestión corporativa de las entidades intervencionistas, con las nuevas reglas del mercado que propone las mismas lógicas para la asignación de recursos y su manejo oficial, como si se tratara de empresas privadas bajo conductas competitivas.

En este contexto es esencial discutir las teorías de la CEPAL, del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Reserva Federal de los Estados Unidos y de las Naciones Unidas. Y ver como estos discursos juegan un papel importante en la globalización de las ideas y credos de los poderes dominantes en los Estados. Y examinar cómo se pasa de la teoría del Estado intervencionista, a la del Estado mínimo, y de allí al Estado eficaz. Este último representa el Estado pragmático con visión global (Banco Mundial, 1997). Es de observar que los discursos del estado mínimo y luego el del estafo eficaz sobre finales de los años noventa del Siglo XX y primera década del presente siglo se ven precisamente altamente influenciados por las lógicas económicas emergidas de las nuevas condiciones del patrón de acumulación de capital que se instala progresivamente desde los años setenta.

Esta tesis se detiene en una perspectiva teórico e histórica sobre los lineamientos y experiencias, como tendencias globales, de la gestión entre países y hace una especial inflexión en ese contexto de los casos de Chile y de Colombia. En efecto, las reformas al Estado han compartido patrones comunes en América Latina, globales, si bien se encuentran matices y coyunturas distintas en las que se han implementado unas u otras medidas tal como se ha dejado expresado arriba. Chile es particularmente pionero en el desarrollo de muchas reformas estructurales desde la década de los años setenta del siglo

XX que apenas fueron aclimatadas en Colombia y otros países en los años noventa, a excepción de los países anglosajones cuyo impulso comienza en los años ochenta.

En el caso específico de América Latina se ha querido explorar por algunos trabajos específicos la dinámica de reformas al Estado en los años ochenta y siguientes, partiendo del enfoque propuesto a partir del cambio en el patrón de acumulación a nivel mundial y también del agotamiento del patrón de acumulación bajo sus propias condiciones en el caso de América Latina desde la crisis de los años ochenta (Bresser, 1999; Faletto, 1989; Oslak, 1997; y García, 2003). En tal sentido dejaron abierto un camino a la profundización y caracterización de tales fenómenos que son retomados como trayectoria intelectual en este trabajo.

Algunos de los rasgos que merecen una especial exploración según se han relacionado en diferentes trabajos ya mencionados con insistencia, tienen que ver con manifestaciones como los procesos de privatización referenciados con especial significancia en el Reino Unido en los años ochenta del Siglo XX. Tales procesos fueron especialmente importantes, aunque disímiles por países, en América Latina (Meseguer, 2004), lo cual generó problemáticas complejas y nuevos retos en las relaciones públicas- privadas y en la misma definición del ámbito de lo público, más allá de la institucionalidad del Estado.

Las olas privatizadoras abarcaron en primera instancia los sectores industriales - ferroviarias, aerolíneas, aeropuertos y autopistas, para extenderse en una segunda etapa hacia los sectores de infraestructuras y servicios como la electrificación, telecomunicaciones y carreteras (Lora & Chong, 2007). Y luego en una simbiosis de especial trascendencia, dado que denotan bastante bien las nuevas lógicas emergentes, abarca los sectores sociales, aspectos que se ha examinado a profundidad en diferentes países como en el caso colombiano y que ocupan reiteradas discusiones socio políticas y económicas. Para el caso colombiano, por ejemplo, ver (Arévalo, 2019) (Rodríguez, 2017).

La descentralización ha sido otra de las tendencias marcadas de reforma al Estado, cuyos grados de desarrollo han sido mayores o menores en unos casos u otros. Con ello se generan cambios importantes en los sistemas de financiamiento y gasto de la institucionalidad del Estado por la emergencia de nuevos retos de gestión en materia de finanzas intergubernamentales. Estos procesos se han aparejado con drásticos cambios en la organización institucional y en las lógicas de gestión de los recursos (Arellano y Gamboa, 2008; y Restrepo, 1992).

La desregulación de las actividades públicas propone que la automaticidad del mercado suture la posibilidad de riesgos de corrupción. Pero esta tendencia en el Estado más bien exige modernas áreas de la acción pública, pues si bien unas esferas son sustraídas a la acción y discrecionalidad de las autoridades, otras son reforzadas en forma correlativa. En realidad, lo que ha ocurrido es un cambio de enfoque de la regulación del Estado, que abarca una gran cantidad de ámbitos de acción (Jessop, 2008; y Thérét, 2019)

El redimensionamiento del Estado ha supuesto una reducción del empleo público, pero una mayor calificación del personal. Con ello tampoco se quiere significar que el gasto como proporción del PIB en todos los casos haya tendido a disminuir. Los nuevos sistemas de gestión pública en materia de personal conllevan el surgimiento de tendencias modernas como la administración por competencias y la flexibilización del empleo. Existen contra tendencias marcadas en esos sistemas de gestión, como las que se han propuesto en cuanto a la nueva búsqueda de un servicio civil fuerte en varios países desde la última década y media (Heady, 1996).

Las reglas asignativas del gasto público se han transformado y en esa misma medida se exige mayor eficiencia en el desempeño de las instituciones del Estado, que deben entrar a competir en igualdad de condiciones por los recursos públicos. Se pasa así a enfatizar en el mejoramiento de calidad de la gestión pública y avanzar hacia una administración por resultados (Banco Mundial, 1997). Parece en esta tendencia especialmente importante los análisis de impacto, de resultados, de satisfacción de los usuarios frente a los servicios

públicos y a la acción del Estado, la eficiencia en la relación medios fines y el costo-efectividad de las intervenciones públicas. En el ámbito de la gerencia pública y del proceso de toma decisiones, del manejo de los sistemas de información que soportan las mismas y a la forma como se rediseñan los procesos, hay una revolución en los enfoques y sistemas de gestión asociados (Ramírez, 2009).

Otra tendencia importante que se analiza es el presupuesto en primer lugar desde la perspectiva del tamaño del gasto público, seguidamente de la composición de las fuentes de financiación y desde la perspectiva de la gestión pública, la emergencia del presupuesto público fundado en programas y resultados precisos que se propone que permitan evaluar el impacto en la aplicación de los indicadores sociales a los que pretende llegar. El cumplimiento en la ejecución del desembolso de recursos, acorde a la programación, es otro elemento que permite aumentar la correspondencia entre la programación y los logros (Desarrollo, Banco Interamericano de, 1997) (Pollit y Bouckaert, 2010).

De forma que esta tesis se orienta desde la perspectiva teórica, a verificar que las organizaciones y los sistemas de gestión públicos están altamente influidos por los modelos de intervención del Estado y estos últimos, han estado desde los años setenta, altamente influidos por las dinámicas de la acumulación de capital, que se expresan de una parte en nuevas exigencias en el papel de los Estados y su reconfiguración funcional, organizacional y de gestión. Se trata de verdaderas fuerzas universales que se imponen y gobiernan las dinámicas administrativas del Estado.

La perspectiva de estudio de los fenómenos de administración pública se centra en comprender las regularidades, o fuerzas de gravedad que empujan en determinadas direcciones las configuraciones institucionales. Y esas fuerzas son de naturaleza relativa pues emanan como resultado de relaciones dinámicas que se producen en la estructuración del poder político y en la lógica del patrón de acumulación del capital y que suponen una visión y una práctica acerca de cómo deben ser las instituciones y sus formas

de operación. Según se imponen, en la práctica, determinadas visiones en el gobierno de los asuntos públicos, las instituciones se impactan en determinadas direcciones.

La visión acerca de las instituciones se colige del carácter que asumen las políticas públicas. Estas últimas, definen grandes reglas del juego, acerca de la forma como el Estado materializa su intervención. Por tanto, en las políticas públicas se dinamizan diversos aspectos, como los campos de acción del Estado, las poblaciones – georreferenciadas o no- a quienes se dirige la acción pública, la temporalidad de las acciones, las fuentes de financiación de las intervenciones, las instituciones que soportan la acción pública, las reglas como se movilizan y administran los recursos, los criterios de ejecución de las políticas, los criterios de seguimiento y evaluación de las políticas y los impactos esperados. La inacción pública puede entenderse como una política, que implica excluir determinadas demandas sociales de la acción del Estado.

Se espera que los países y sus gobiernos “racionalmente” se “encuadren en esos patrones”. Algunos ejemplos lo demuestran, como el acuerdo de los ministros africanos para la administración pública. Los condicionamientos comunitarios sobre las instituciones en el marco de la comunidad europea (Comisión Europea, 2023). O la carta Iberoamericana de la función pública a nivel de América Latina y el Caribe, o la carta del buen gobierno, adoptada en el mismo escenario regional (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006). Se han ido aceptando la existencia de modelos paradigmáticos deseables, como el llamado “modelo gerencial” o el modelo de la “nueva gestión pública” en donde se evidencia el enfoque de las lógicas económicas de la sociedad de mercado, para usar la acepción de Karl Polanyi (1993) en su forma de permear el sistema de gestión del Estado.

Este sistema de conductas y parámetros deseables o modelos paradigmáticos, son expresión de una “racionalidad administrativa”, cuya lógica se rige por principios y reglas del deber ser, basados en la eficiencia y en el desarrollo de tecnologías y mejores prácticas administrativas, estrechamente emparentadas con los paradigmas económicos

predominantes. Por tanto, a nivel de las realidades nacionales, existe una interacción cada vez más evidente entre la racionalidad política y la racionalidad administrativa. El Banco Mundial, por ejemplo, en su informe sobre el desarrollo humano del año 2004, describe en amplitud las mejores prácticas posibles para la gestión de programas sociales y la atención de los pobres. O las Naciones Unidas, propone permanentemente como referencia el conjunto de innovaciones en las prácticas de gestión y su pretensión es lograr su aceptación cada vez mayor por parte de los países y gobiernos (Nations, 2021).

5. Metodología

Las tendencias que se examinan con un enfoque socio histórico apuntan a un análisis principalmente cualitativo sobre la incidencia de las lógicas económicas que emergen de las dinámicas de la acumulación de capital entre 1980 al 2010 y su incidencia sobre las configuraciones institucionales de los Estados y capitalismo.

Los hallazgos derivados de la revisión crítica de la literatura conllevan como conclusión relevante, que existe una tendencia que reivindica el análisis concreto de los fenómenos institucionales-administrativos del Estado a partir de su historicidad, de su especificidad y de la complejidad de las relaciones de capital y la relación social del Estado.

En esta misma perspectiva, pero quizá con un alcance más holístico, es necesario dilucidar las dinámicas de cambio de la gestión pública, basados en un enfoque de “trayectorias de modernización y reforma”, dando un sentido de complejidad de opciones al desarrollo de las dinámicas organizacionales y de gestión, pero convergiendo en la tarea útil de la comparación entre países.

No es posible manejar o manipular las variables independientes experimentalmente, dado que la fisionomía de las organizaciones y el diseño concreto de los sistemas de gestión, están en función de determinaciones societarias que se estructuran en el seno mismo de

las relaciones sociales. Y, por ende, no le es dado al investigador, manipular o someter a las variables de análisis a un ensayo de naturaleza experimental.

Lo anterior se complementa con el hecho de que también el estudio tiene un enfoque retrospectivo, pues su diseño es posterior a los hechos estudiados y los datos se obtienen de la revisión del material documental y observacional que caen en el campo de los fenómenos organizacionales y de gestión pública.

En el siguiente cuadro se relacionan las variables de observación que configuran los rasgos de las transformaciones de los sistemas institucionales. Mediante una medición de esas variables, basados cuando es pertinente en las fuentes estadísticas identificadas en cuanto a su existencia y disponibilidad.

Tabla 5-1: Variables de observación, indicadores y fuentes de información

Variables de observación	Tipo de indicadores	Fuentes de información
Descentralización	Distribución de fuentes y gasto público por niveles de gobierno	Informes BID 1980/1995
Privatización	Volumen de privatización en términos pib/composición del gasto público/participación en los ingresos totales	CEPAL: privatizaciones por países. Valor, PIB, Ingreso fiscal % (México, Chile, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Perú. Variables características de las privatizaciones como % del PIB, numero, secuencia, mecanismos de venta: Chile, México, Argentina, Perú, Nicaragua. Clarke., & Pitelis, C.. (2022). The political economy of privatization (1. ^a ed., p. 7). USA: Taylor and France e-library. USA: Taylor and France e-library. Austria, Canadá, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Spain,

Variables de observación	Tipo de indicadores	Fuentes de información
		Sweden, Turkey, UK y Portugal % del PIB. BID 1988-1995 América Latina y el Caribe: % PIB
Disminución de entidades o unidades administrativas. Horizontalidad	Tamaño del estado medido por la participación del gasto público en el PIB	FMI: INGRESO PUBLICO EN TERMINOS DEL PIB 1980 a 2010/FMI-CEPAL GASTO PUBLICO TOTAL EN TERMINOS DEL PIB. 1980 a 2010. BID gasto general del gobierno central 1975/1993 como % del BID
Disminución del empleo público	Participación del empleo público frente a la PEA	OECD Empleo público/empleo total
Departamentalización por agencias/resultados	Presupuestos por resultados	Referencias comparadas OCDE- CEPAL
Creación de cuasimercados públicos	Apertura de competencia con la emergencia de terceros/subsidios a la demanda	Referencias comparadas/Casos concretos con series de información para algunos países
Cambio en el modelo de financiación por costos	Composición de fuentes de financiación	Composición del ingreso nacional 1981-1995. Banco Mundial. Todos los países. BID: Ingresos tributarios e indirectos serie de 1987 a 1996 América Latina
Equilibrio fiscal	Dinámica del déficit fiscal	BASE DE DATOS DEL FMI: Déficit fiscal en términos del PIB Serie desde 1993 a 2010. BID déficit fiscal 1970-1995 para OCDE y América Latina. Volatilidad de agregados fiscales: BID 1970-1995 OCDE y América Latina
Reformulación de áreas de intervención	Recomposición del gasto	OCDE: 1995-2010- Composición del gasto por función 1981-1995. Banco Mundial. Todos los países.

Cada variable a efectos de este estudio ha sido identificada y caracterizada en su dimensión cualitativa y en la forma como se asocia a las lógicas emergidas de la fase de acumulación de capital que brota desde finales de los años ochenta del siglo XX hasta el termino el periodo de observación.

Conforme al modelo metodológico se identifica en el cuadro que sigue, los indicadores específicos y los criterios de análisis frente a los mismos:

Tabla 5-2: Indicadores y criterios de análisis

Variables de observación	Indicadores	Criterios de análisis
Privatización	Valor de privatizaciones/PIB. Valor de las privatizaciones/ingresos fiscales	Las privatizaciones corresponden a un enfoque de la NGP ampliamente influenciada por los procesos de globalización y los cambios en el patrón de acumulación
Disminución de entidades o unidades administrativas. Horizontalidad	Ingreso total/PIB; Gasto Gob Central/PIB; Gasto sector público consolidado/PIB. Disminución de departamentos en las administraciones públicas	Tamaño del sector público en la economía. Dinámicas de las instituciones en número
Disminución del empleo público	Empleo público /empleo total. Empleo público/PEA	Disminución del tamaño del Estado.
Departamentalización por agencias/resultados	Grado de expansión de las nuevas reglas presupuestales.	Nuevas lógicas de asignación de recursos/ Nuevas estrategias de presupuestos por resultados/Contabilidades patrimoniales y de causación

Variables de observación	Indicadores	Criterios de análisis
Creación de cuasimercados públicos	Composición del gasto público por sectores de actividad. Campos de regulación estatal. Servicios externalizados	Nuevas materias de regulación estatal que sustituye la oferta directa de servicios. Cambio del enfoque regulatorio en cuanto a: a) Acceso de nuevos ofertantes. b) Acceso de la demanda. c) Acceso a mercados de capitales. d) Mercado de trabajo. e) Regulaciones sobre precios. f) Distribución de información. Control de calidad, inspección.
Cambio en el modelo de financiación por costos	Impuestos indirectos/Impuestos totales. Impuestos indirectos/impuestos directos. Impuestos directos/impuestos totales	1) cobrar tasas marginales moderadas en el cobro del impuesto personal a la renta 2) tener base gravable amplia o limpia en los dos grandes impuestos (IVA e IPR) 3) cobrar impuestos con una tarifa única o plana o muy pocas -neutralidad, 4) preferencia en el uso del criterio del consumo y no el de la renta para medir la capacidad de pago 5) no colocarle objetivos redistributivos o de equidad a los impuestos
Equilibrio fiscal	Ingresos totales - gastos totales	Balance fiscal
Reformulación de áreas de intervención	Gasto por sectores	Análisis de recomposición de las funciones del Estado

6.El fordismo atlántico a la emergencia de las nuevas lógicas

Jessop (2007) ha formulado las características de los sectores líderes del Fordismo Atlántico, resaltando que el modo de crecimiento macroeconómico estable se construyó bajo las premisas de la producción masiva, el consumo de masas, que significó un pacto social y económico basado en un ingreso capaz de soportar el crecimiento de la demanda agregada, así como articular el crecimiento del salario y el ingreso social no asalariado a la productividad. El incremento de las ganancias se soporta en la explotación de las economías de escala, en la fijación del precio basado en el costo más el margen, en inversiones en tecnologías y servicios de soporte al desarrollo de la producción masiva.

En cuanto al modo de regulación, la empresa fordista separa la propiedad corporativa de la gerencia, se estructuran organizaciones de mayor tamaño, si bien son descentralizadas, aunque articuladas a un control central. La gerencia se diferencia de la operación y de las labores repetitivas y especializadas que ellas comportan. Las firmas propugnan por mantener y ampliar las cuotas de mercado. En la dinámica de la competencia se presentan fusiones y arreglos corporativos. Como se ha señalado la fijación de precios se realiza mediante el método de Markup. Hay reducción de los stocks, o “producción sin depósitos”.

La fábrica de producción se organiza en cadena, con tareas delegadas por cada trabajador, con una supervisión de sus tareas estricta, lo cual supone especialización y una mejora en los tiempos de producción y de la productividad. La línea de montaje organiza y especializa

las operaciones del proceso de fabricación y la cadena de desplazamiento del proceso de transformación y fabricación de productos, se desplaza mecánicamente, colocando un ritmo a la producción misma, que exige, por ende, y en principio, un esfuerzo y ritmo de sometimiento del trabajo a la misma. El mayor valor obtenido del trabajo, con una jornada laboral regulada en duración, se va a producir por una mayor intensidad de la jornada.

En cuanto a la forma salarial, la misma lógica del fordismo, permitía asociar la mayor productividad por unidad de producto, con una mayor recompensa salarial, que garantizara la demanda de los productos generados por parte del trabajador mejor remunerado, con lo cual la forma salario se entroniza en el corazón del nuevo patrón de acumulación. La racionalización del salario, bajo la lógica del patrón de acumulación, implica que este se entienda como elemento reconocido colectivamente, normado, aceptado en su fijación en forma móvil según el índice de precios minorista, creciente en función de la productividad, complementado en la esfera extraeconómica, bajo la forma de salario indirecto gestionado por el Estado -con la emergencia de seguros de diverso orden como pueden serlo respecto a desastres, pensiones, salud, riesgos del trabajo-, por la organización de los sistemas de seguridad y protección social. Con el mayor salario y la extensión de la jornada laboral a un tiempo limitado, se establece un valor o pauta en la reproducción de la fuerza de trabajo, aún más allá de las industrias de naturaleza fordista e incluso más allá de la ocupación laboral.

Con una producción de mercancías estandarizada, con mayores economías de escala, se materializa la producción en masa, que se afianza en un patrón de acumulación basado en las ganancias de productividad y en una mayor intensidad del trabajo realizado en una jornada laboral socialmente normada.

En adición a lo anterior, la forma monetaria se desarrolla entre finales de los años 50 y los años setenta en forma expansiva, garantizando una demanda agregada creciente, en los principales países de la OCDE, EE. UU. y Japón, para soportar el crecimiento y las prestaciones extrasalariales, vía gasto público asociado a la formación y desarrollo del

Estado benefactor, e igualmente para soportar la demanda de liquidez, crédito y riesgos monetarios del sistema económico. Es así, por ejemplo, como se aumenta la participación del gasto público en el PIB y, por ende, se abandona la neutralidad presupuestal y el estricto equilibrio fiscal, con un incremento de los déficits públicos, los cuales contrastan con una caída de la deuda como porcentaje del PIB. A pesar de esta política, la tasa inflacionaria es moderada (Manera, 2020).

El Estado juega un papel fundamental en el modo de acumulación del fordismo, propiciando mediante la intervención de la economía pública, una respuesta a los desequilibrios muy probables de la coordinación entre los sectores de bienes de consumo y de capital, en el sentido de garantizar las ecuaciones básicas para mantener la estabilidad intersectorial a que se refiere el Tomo II del Capital (Marx). La caída en el consumo agregado podría ser compensada en parte con un crecimiento de la mayor productividad de los bienes de consumo básicos. Igualmente, el Estado, lo hace a través de la mediación en los conflictos emergidos entre el capital y el trabajo, en especial a fin de garantizar los umbrales salariales individual y colectivo, corolario central para mantener los ritmos de crecimiento económico.

La reacción de las exportaciones se deja sentir posterior a la segunda guerra mundial, pues pasan de 5.5% respecto del PIB a 10.5% en 1973. La participación de las exportaciones mundiales manufactureras aumenta de 55% a 60% entre 1963 y 1983. De esta forma, el comercio mundial crece en forma ordenada y modifica su composición en favor de la producción de bienes manufacturados respecto de los productos primarios - agrícolas, mineros y energéticos- (Adda, 1999). Las economías y capitalismo abiertos y pequeños de Europa, Asia y Norte América, aun no predominantemente fordistas, se articulan a los países fordistas dominantes y dinámicos, participan del crecimiento económico, en la medida en que son funcionales a la división internacional del trabajo y a las necesidades de aquellas economías líderes, con lo cual se genera una coevolución conveniente entre esas mismas economías.

Las burocracias estatales se desarrollaron con vigor en los países fordistas y jugaron un papel clave en el tipo de intervención estatal, el cual garantizaba las condiciones requeridas para la dinámica de la acumulación del capital, procurando el pleno empleo y la gestión de la demanda agregada. Jessop (2007), al referirse al Estado Nacional del Bienestar Keynesiano, referenciando a Bertin Ohlin y la experiencia Sueca, habla de una nacionalización del consumo y no de los medios de producción, con lo cual significa que el Estado al gestionar la demanda, va más allá de las regulaciones de la relación capital trabajo, trascendiendo a la organización de un sistema social para todos, promoviendo formas de consumo masivo, las cuales resultan concordantes con las exigencias del crecimiento de la acumulación fordista.

Un articulación de la política económica y social del Estado con los derechos económicos y sociales, permite que estos se institucionalicen y se expresen bajo la forma de una ciudadanía identitaria del Estado Nacional, a la vez que ejemplifica la diversidad de capitalismo y Estados bajo el influjo de la política keynesiana, ya se trate de su papel en la estabilidad relativa de los circuitos fordistas, en el arbitrio de las economías orientales mercantiles o de los Estados llamados a liderar las políticas Cepalinas de acumulación del capital basadas en la sustitución de importaciones en el ámbito latinoamericano (Jessop, 2007).

Los regímenes europeos de postguerra se centran en la reconstrucción económica de los países afectados, en un desarrollo estable de la economía, principalmente “hacia adentro” desde finales de 1945, a través de la producción y el consumo masivo, como se ha dicho, en el rescate del Estado nacional, en la estructuración de unas relaciones internacionales de cooperación y en articular el nivel regional y local a las políticas nacionales, gobernadas desde el Estado central, incluyendo el sentido de la política urbana y regional.

La relación desde el Estado Centro con los niveles regionales y locales, tenían por propósito garantizar la equigulación de las condiciones económicas y sociales en el territorio del gobierno del Estado Nacional, si bien permitían un espacio para la deliberación

y ajustes de las políticas nacionales, con el consiguiente puje de las fuerzas territoriales, estas no se podían apartar sustancialmente de las políticas del Estado Centro hacia el territorio.

Jessop (2007) concluye que el Estado y sus instituciones fueron concebidas discursivamente como principal complemento del mercado y por supuesto del patrón de acumulación fordista, a los cuales se les invocaba para conjurar los desequilibrios externos e internos, comprendiendo en esta concepción, el manejo activo de la política fiscal de cara a los grandes agregados macroeconómicos. En tal sentido Musgrave propone una concepción de los presupuestos múltiples -en la esfera de lo público, la consecución de los objetivos de estabilización, asignación eficiente de recursos y distribución equitativa (Musgrave y Musgrave, 1983).

El Estado estilizado tanto del fordismo atlántico como del Estado Nacional de Bienestar Keynesiano, propuesto por Jessop (2007), permite identificar rasgos característicos, sin perjuicio de la diversidad de capitalismo y tipos de Estado diferenciados. Su reflexión acerca de los aspectos diferenciales, lo lleva a identificar diversas tipologías desde la perspectiva del modelo de intervención económica y social, desde la perspectiva de la gobernanza y de la economía política de escala que involucra a las relaciones entre el Estado central y los gobiernos territoriales.

Para Jessop (2007), aspectos claves en el estudio comparado de los diversos regímenes de bienestar y de los Estados correspondientes a esta etapa histórica, son los de su estructuración interna, las bases sociales que lo soportan, sus proyectos políticos y sus proyectos hegemónicos. Las tipologías se pueden estructurar según los diversos objetivos analíticos que se propongan. Recordando sobre el particular el trabajo pionero de Esping-Andersen sobre las tipologías Jessop concluye en un argumento que se retomará en el enfoque de este trabajo, consistente en que un acentuado énfasis en develar las diferencias de los capitalismo y estados del Bienestar del periodo que ocupa a este trabajo, borraría el aspecto analítico esencial, aunque más abstracto, consistente en

reconocer la “congruencia estructural entre las diferentes formas de regímenes de bienestar” en especial durante los treinta años que prosiguen al término de la segunda guerra mundial (Esping, 1993).

Por tanto, retomando la línea del Estado estilizado de corte Fordista Keynesiano, hacia fines de los años 60, pero con manifestación certera desde finales de la década de los años 70 el fordismo Atlántico, manifiesta signos evidentes de agotamiento, justo en las décadas en las cuales se instaurarán los componentes básicos del Estado del bienestar, de los regímenes de acumulación y de los modos de regulación asociados. Más que una paradoja se trata de que las transformaciones de una fase económico-política, a otra, trae en las entrañas de la fase previa, los gérmenes que permiten una transformación cualitativa hacia la subsiguiente.

Los años treinta a setenta del siglo XX, vieron el desarrollo hacia adentro de los países europeos y de los EE. UU, en lo que se dio en llamar los años gloriosos. Estados que se correspondían con un modelo de crecimiento no global. Que obtuvieron financiación expedita y que se dinamizaron mediante un modelo de industrialización dirigida. Las dinámicas organizacionales del Estado obedecieron a un patrón según el cual debían conciliar los desequilibrios entre la ruralidad y la urbanización creciente, entre las masas campesinas expulsadas de su actividad tradicional y la emergencia de industrias y de un proletariado recién conformado, entre los sectores exportadores tradicionales y los nuevos sectores emergentes de la industria. La política económica se conjugó con una dinámica política de fomento. Y la institucionalidad tuvo que forjarse no solamente para la actuación macroeconómica, la planificación inaugurada en la década de los sesenta, sino también para recibir el impacto de los profundos desequilibrios sociales que trajo aparejado el modelo.

En el cambio de fase, Boyer al referirse a una de las modalidades de los regímenes de acumulación propuestos por la teoría de la regulación, identifica el de acumulación extensiva con profundización de las desigualdades, localizando su ocurrencia en EEUU y

se extiende a otros países industrializados, como respuesta al agotamiento del fordismo y en especial del declive de las ganancias de productividad que se le asocian causalmente, con la emergencia de demandas diferenciadas de productos de cara a las cuales el sistema técnico no otorga las respuestas adecuadas y desde una perspectiva sociológica, la reacción de las fuerzas laborales frente a la lógica del trabajo fordista. También desde su perspectiva en el caso Europeo, está la sobre indexación salarial afectando los márgenes de utilidad.

La inversión que previamente es determinada desde la demanda interna soportada en la indexación proporcionada a las ganancias de productividad, ahora lo es por la rentabilidad. Con la apertura de los mercados internacionales y la movilidad de capitales, se abre un nuevo régimen de acumulación.

Uno de los aspectos relevantes del enfoque de Boyer, que será retomado más abajo, corresponde a su observación acerca de que la conversión de la demanda en producción supone la existencia de las capacidades de producción, que bajo el fordismo Atlántico, como ya se ha dicho, se apoya en las economías internas, de lo cual se infiere, que el sector externo no sustrae una parte importante de la producción destinada al mercado nacional, con lo cual no hay una apertura a la economía internacional. Al eliminar dicha restricción o hipótesis como la denomina Boyer, emergen otros regímenes de acumulación, que los ubica característicamente en los años 80 y 90.

Desde la perspectiva de Coriat (2012) como ya se explicó (supra) hay tres historias que se cruzan en la explicación del cambio de fase y dan cuenta de las nuevas lógicas y el nuevo orden que se comienza a imponer en el taller y en la fábrica a partir de mediados de los años setenta y por tanto de los rasgos comunes del patrón de acumulación de capital. El encadenamiento entre las formas de competencia desde la fábrica y las repercusiones sobre el patrón de acumulación y las nuevas dinámicas económicas que emergen se manifestará fehacientemente en las regulaciones de diverso orden y en la redefinición del

alcance y la actuación del Estado, sus instituciones y sus lógicas de gestión. Estados capitalistas emergen con otras características.

El balance de Coriat enfatiza en que los procesos organizacionales del trabajo se generan antes de la era de informática industrial, pues se trata sobre todo es de un nuevo concepto de organización o lo que él refiere como una nueva “ingeniería organizacional”.

Nótese aquí, para los temas de interés de este trabajo, que la concepción de una estructura institucional, basada en la división del trabajo jerarquizada, corresponde en el caso de las estructuras institucionales de los Estados Nacionales de Bienestar Keynesianos, a una herencia que se consolida en el periodo posterior a la posguerra, que dialoga con los enfoques burocráticos de corte weberiano, según los cuales la máxima desagregación de tareas es la que permite asignaciones previas de tareas a los funcionarios, deben estar definidas y ensambladas en una estructura jerárquica de autoridad.

En Weber, las responsabilidades y labores de los agentes -funcionarios, debe ceñirse a las reglas previamente establecidas por el ejercicio de la autoridad formal, lo que permite las condiciones de uniformidad y coordinación que se expresa a lo largo de la cadena de labor y de la jerarquía de la organización. Las reglas del aprendizaje están por tanto prefijadas y son el parámetro que permite concebir la organización como un continuo, en el cual la carrera profesional o burocrática se estructura con una vocación de permanencia. La burocracia es una estructura prefijada en una estructura de cargos, lo que significa que la organización es despersonificada en ese sentido (Weber, Economía y Sociedad, 2014)

A la fecha de publicación del libro de Weber, el enfoque de Taylor ya había tenido una resonancia fundamental. De acuerdo con Coriat, el enfoque de Taylor estaba basado en la producción de grandes cantidades, y la competencia basada en ahorro de costos y cantidades. Es de observar que los principios de Taylor suponen una clara separación entre las tareas de planeación del trabajo a cargo de los administradores, lo que se

corresponde con las lógicas institucionales del sector público para la época. Y la parte de operación a cargo de los trabajadores directos. A tal efecto se desarrolla un estudio de tareas, la estandarización de tiempos, movimientos, métodos de trabajo y la calibración y precisión de las propias herramientas usadas en el proceso productivo. Análogo a lo propuesto por Weber en su propuesta de modelo burocrático.

El supuesto de la identidad de intereses entre los obreros y los patronos mediante acuerdos y convenciones colectivas permisibles, así como la cooperación subsecuente que se concibe al interior de la fábrica, será desarrollado en forma contundente y con otra lógica por Ford y será un fundamento importante en la lógica de la acumulación posterior a la segunda guerra mundial y hasta los años 70s, soportada en la especialización del trabajo, la estructuración de la línea de producción, el límite de la jornada laboral y su articulación desde la fábrica a los pactos sociales con los trabajadores. El núcleo de un modelo técnico está soportado en la producción en cadena, la estricta división del trabajo, la disponibilidad de materia prima y equipos para su oportuno consumo productivo sin generar inventario improductivo, lo que supone una rápida colocación del producto terminado en el mercado. Todo asociado a la producción en serie.

La segunda historia propuesta por Coriat (supra), supone unas nuevas reglas de valorización del capital, se asocia al cambio del concepto de organización, pero lo rebasa y hasta cierto punto de vista lo determina. Tiene que ver con el fin de la era de producción en serie de productos indiferenciados, lo que se realiza a principios de los años ochenta.

Algunos de los conceptos económicos de Coriat, que permiten establecer las nuevas formas de competencia y patrones de acumulación de capital asociadas al núcleo técnico son la especialización flexible y la flexibilidad dinámica. La especialización flexible se refiere a la forma como se explotan las economías de escala “estáticas” y, sobre todo, la forma de ajustar la producción a demandas variadas y especificadas, o como Coriat las denomina “economías de gama o de variedad”, a lo cual a su interior distingue una

estrategia de diferenciación pasiva y una activa basada en innovación en la concepción del producto.

Es interesante subrayar, a efectos de la transmisión de este tipo de lógica económica a la organización pública, en el sentido de que la pequeña o mediana empresa, recupera un lugar en la estructura de la competencia, dado que, para ciclos cortos de producto, la adaptación de la gran empresa mediante ajuste de su planta productiva a los productos especificados por segmento resulta de mayor complejidad, mientras que, para menor tamaño de actividad productiva, es conducente esa adaptación. Una lógica de especialización en agencias públicas, en la esfera del Estado poskeynesiano, de raigambre anglosajón, hace un símil importante con esta lógica de encargos especializados. El fenómeno público de la Agenciación, que en la dirección de los Estados anglosajones adquiere una dimensión de autonomización de la gestión de encargos especializados, bajo lógicas propias de eficiencia, especialización y “flexibilización” del aparato central.

En cuanto a la flexibilización dinámica, Coriat determina que el carácter abierto de las combinaciones productivas permea la flexibilidad dinámica. Comprende líneas de producción capaces de evolucionar rápidamente para responder a cambios de la ingeniería de productos o procedimientos. Cambios en la tecnología de la producción para disminuir costos y aumentar productividad. A esto hay que sumar las ventajas derivadas de las denominadas experiencias dinámicas, lo que significa que si bien hay cambios en la ingeniería de productos y procedimientos la repetición de estas permite que la línea de descenso a lo largo de las curvas de experiencia no se vean interrumpidos bruscamente. Se saca así partido a las economías de escala y de dimensión.

Los productos deben ser nuevos con demanda creciente o productos de masa estabilizados. Se combina en un horizonte de largo plazo, la búsqueda de economías de escala con las políticas de modificación de la ingeniería de productos. Las estrategias de

valorización en este contexto son bien por extensión o por renovación de los ciclos de vida de los productos.

La estrategia por extensión se basa en mejoras de procedimiento o productos y consigue modificar la composición producto -output, o perfecciona el producto y su resultado bajo la modalidad de una prolongación del ciclo de vida del producto con nuevos consumidores. Para lograr esto se utilizan tres principios: 1) Una elección compleja de diferentes líneas de fabricación las cuales se definen en función de la naturaleza de los productos, sus mercados y fases de producción. 2) búsqueda permanente de innovación del producto (miniaturización, diseño, ergonomía de las manipulaciones, adición de las características). Y, 3) Las innovaciones de los productos repercuten inmediatamente en las líneas productivas. Adaptación a las fluctuaciones de la demanda o el lanzamiento continuo de variantes de productos que permiten extender los ciclos de vida de estos.

La estrategia por renovación, del ciclo de vida del producto, supone una política de investigación y desarrollo activa. Renovación de demanda mediante innovación poderosa, con disminución fuerte de precios y perfeccionamientos al producto. El mercado de discos es un ejemplo de innovación. Lo sintetiza Coriat (2000) así: "Se trata de casos típicos en que el paso por la producción en serie flexible parece obligado, y que la puesta en práctica del principio de flexibilidad dinámica hace posible." Hay que aclarar que otro rasgo de la valorización del capital, implica que las empresas con flexibilidad dinámica se desarrollan en ámbitos de competencia oligopólicos. Las barreras de entrada en este ámbito son de capacidad y de costo que son propiedades de la producción de gran volumen.

Una gran síntesis de estas características propuestas por Coriat, indica que se revitalizan las estrategias y comportamientos de las empresas en la flexibilización dinámica y en la especialización flexible y concomitantemente se suscitan nuevas relaciones entre las empresas. Por ende, conviene reparar en algunas de estas características, bajo el análisis de los socios, redes y las modificaciones de las relaciones empresariales, lo cual trae aparejado dos situaciones discernibles: 1) Grandes grupos con algunos de sus

proveedores o subcontratistas. 2) Empleo del contratismo entre pequeñas y medianas empresas organizadas en redes de producción y de distribución. Todo esto compete a la organización industrial en su conjunto.

Respecto a los grandes grupos con algunos de sus proveedores o subcontratistas (PME), las nuevas condiciones económicas emergentes hacen una valorización importante de las pequeñas y medianas empresas esenciales para el progreso de grandes grupos en términos de productividad y normas de competencia. Esto por presiones de costos, modalidades de justo a tiempo, endurecimiento de calidad y plazo en las formas de competencia. Los procedimientos nuevos deben movilizar todo el ramo y una administración estricta de las interfaces, respecto de calidad y plazos, entre los grandes conglomerados y las PME. Grandes grupos y PME están entonces asociados merced a las presiones de la competencia internacional, máxime cuando la mejora interna de un gran conglomerado abarca solamente el 50% del potencial de productividad, dado que el otro 50% se encuentra en la cadena de abastos y en buena medida en las PME. Esto exige desarrollar una cooperación basada en principios de reciprocidad, tal como se observa en los capitalismo Francés, Italiano y japonés.

En cuanto a empleo del contratismo entre pequeñas y medianas empresas organizadas en redes de producción y de distribución, bajo figuras de asociación pueden competir, incluso internacionalmente, con las grandes empresas, bajo las nuevas reglas de competencia. Se trata de un rasgo que Coriat resalta como muy significativo, al descubrir que en nichos concretos y bajo condiciones bien determinadas, aparece una especie de cooperativismo interindustrial entre explotaciones de tamaños medianos y pequeños capaces de competir y articularse a los circuitos del comercio nacional e internacional, como lo relievra para el caso del capitalismo italiano en los años ochenta.

La flexibilidad técnica abre todas las posibilidades, como ya se ha dejado claro, a la mediana empresa de establecerse, cuando se trata de productos de ciclos de vida cortos o de obsolescencia rápida o de demanda segmentada. La empresa puede ser de productos

propios, intermedios o de componentes. De esta forma, se deriva un nuevo modelo competitivo, que comparado con el fordista presenta los siguientes contrastes y las concatenaciones nuevas y añadidas al modelo anterior:

Concatenaciones

Tabla 6-1: Modelos de la lógica.

Modelo fordista clásico	Modelo cooperado de las pme
Gran empresa-integración vertical - economías de escala -constitución de barreras oligopolistas a la entrada	Pequeñas y medianas empresas contratistas cooperación horizontal- economías de variedad- constitución de nichos monopolísticos por rápida adaptación a la demanda

Todos estos son rasgos de la industrialización difusa post fordiana. No solamente es Italia, se encuentra difuminado en Brasil, en Taiwán, en Nueva Inglaterra en el Oeste Francés y en los EE. UU. En este modelo se encuentra la extensión del principio de especialización flexible al contratismo organizado, lo que representa una forma renovada de organización industrial.

El beneficio de economías de escala en empresas de muy alto volumen puede ser conservado, prolongado y afianzado bajo las nuevas condiciones. Estas empresas son viables siempre que estén en la modalidad de repetición procedimiento/producto. La combinación de las economías de escala con los efectos de las economías de variedad o economías de organización renovada, generan barreras de entrada y prolonga las ventajas clásicas por volumen. La gran empresa seguirá influyendo en la determinación de los precios de mercado. No obstante, las nuevas condiciones de demanda imponen límites pues se han vuelto más estrictas. Los mercados deben crecer fuertemente para los productos estabilizados.

Los efectos cantidad por volumen inherente al modelo clásico se ven atenuados con los efectos calidad y se ven reflejados en las normas de competencia. Por tanto, en términos de competencia, desde la perspectiva de los precios, la flexibilidad técnica, aunada a los ciclos de vida cortos de los productos, abre espacios a la competencia monopolística. En segundo lugar, las empresas dotadas de tecnología flexible ofrecen productos diferenciados y pueden desplazarse a través de los diversos segmentos de la demanda para ubicarse en el de mayor rentabilización.

En el escenario de la competencia oligopolista, con fuertes barreras de entrada, asociada a efectos de serie y economías de escala, la tecnología flexible la impacta, aumentándola, en cuanto a generar barreras basadas en estrategias de tipo calidad, para los segmentos de demanda en que se ubican, propias de la oferta segmentada y especializada de productos. Esto se añade a las luchas de empresas por precios.

Toda la organización industrial se redirige a nuevas formas. Cambios en las formas de integración: vertical a horizontal. Hay una desintegración de componentes que se excluyen de las estructuras productivas de una empresa. En compensación se generan acuerdos entre las empresas, cuyo énfasis está en investigación e investigación y desarrollo. El contratante queda con la discrecionalidad de usar o no los desarrollos. Se generan formas renovadas de cooperación, en el marco de la competencia.

Las relaciones contractualizadas son de compromisos o contrapartidas recíprocas. Tendencia a la horizontalización de las empresas en sus relaciones. La horizontalización es una expresión del fordismo en la era de la información, bajo nuevas reglas de producción y competencia. Estas mismas lógicas acaecidas en el campo de la recomposición de las reglas de competencia y del patrón de acumulación, se verán expresadas en las lógicas de gestión del denominado enfoque de Nueva Gestión Pública, como se demostrará en su lugar. En especial en lo que tiene que ver con la horizontalidad, el énfasis en las demandas especificadas, la contractualización de los productos públicos y un nuevo sistema de organización en la producción de bienes y servicios públicos.

Un aspecto clave es la forma como todo este cambio de las condiciones de competencia y del patrón de acumulación, con sus nuevas formas de regulación, se manifiesta en la metamorfosis de la división del trabajo. En tal sentido, el cambio de la estructura productiva, con base en un nuevo corazón técnico, supone un cambio estratégico en la composición de la fuerza laboral. Mientras más repetitiva y monótona es la tarea más soluciones tecnológicas pueden encontrarse y desarrollarse obteniendo rentabilidad. Induce a sustituciones capital/trabajo. El trabajo complejo se disipa, aunque más difícilmente y bajo condiciones más exigentes. En estos últimos casos la sustitución capital/trabajo es más rentable en la producción de pequeñas series de piezas complejas.

Pero el trabajo directo no desaparece. Está asociado al manejo de mercancías y alimentación, o cuando la operación aún no ha sido estructurada como rutina. Se ocupan en tareas de supervisión, control y vigilancia, en líneas automatizadas. Conducen a decisiones sobre diagnósticos, reparaciones, cambios de órganos y herramientas. Los trabajos deben ser acá cooperados, sin perjuicio del contenido específico de cada puesto de trabajo.

De otra parte, el trabajo indirecto crece bastante por efecto de la integralidad y la flexibilidad. Esto ocurre por: 1) La productividad no descansa ya en los ritmos del trabajo vivo. Lo hace basada en la tasa de intervención de las herramientas y el rendimiento general de las instalaciones, lo que se evidencia en la capacidad frente a los imprevistos, su anticipación, control y reducción. Los riesgos y costos en caso de interrupción de la producción son altos, dada la complejidad tecnológica y la combinación de la informática de la administración de la producción y la automatización de las fabricaciones. Todo ello se traduce en mayor calificación del personal. 2) La entrega de productos diferenciados – propios de la flexibilidad tecnológicas- que exige programación, nuevo equilibrio y ajuste de las líneas continuas y en lotes. Y todo ello se traduce en más trabajo vivo indirecto.

Se avanza hacia la abstracción del trabajo en el sentido de que el esfuerzo se centra en la lectura, la interpretación, y decisión a partir de datos formalizados que se derivan de equipos. La abstracción no es necesariamente trabajo más complejo, pues algunas de las operaciones pueden ser rutinizadas, aunque en otros casos sí es trabajo más complejo.

Las tareas de administración en la estructura de fabricación se tornan esenciales por las siguientes razones: 1) Las tareas de programación se localizan con mayor énfasis en la fábrica, y concomitantemente, los métodos informáticos sustituyen las tareas de organización clásicos. Las labores de planeación y programación, y la puesta en marcha de las fabricaciones se localizan en el taller y con frecuencia en las propias líneas de fabricación. Ya no son exógenas al laboratorio mismo de la producción. 2) Los costos de materias primas y tiempos máquina son determinantes a efectos de la estructuración de los precios de fábrica. La contabilidad analítica se ubica en la fábrica y el sistema de incentivos y de recompensas se estructura para el ahorro de materiales, el rendimiento de instalaciones, la reducción de desperdicios y el aumento de calidad. “El ascenso de las tareas de administración es una de las características centrales del taller automatizado”

El resultado de esta recomposición del empleo es puesto de manifiesto para el caso Francés por Crozier (1998) La pérdida del empleo industrial en Francia desde 1973 a 2003 (dato proyectado por Crozier en 1998) lo calcula en cerca del 50% (con una pérdida de tres millones de obreros). Una pérdida estimada entonces en 100.000 puestos por año. Y referenciando los obreros, la pérdida es mayor, pues la estima en 2.5% por año, desde el mismo año base. No se trata solamente de la coyuntura de la crisis económica, sino de las profundas transformaciones del capitalismo. Europa Occidental comporta la misma tendencia. Inglaterra y Alemania sufrieron una merma similar en términos de la cuarta parte de los obreros y EE. UU. reportaba de atrás una tendencia semejante.

Para Crozier se trata de un proceso de recomposición relativa de la industria tradicional, bajo lógicas clásicas, de cara a una transición -a la manera como lo advierte igualmente Coriat- de la implantación de un nuevo Sistema Técnico, que se extiende desde la nueva

industria y termina cobijando la industria tradicional. Se subraya el hecho, entre otros de los aspectos ya expuestos, de un conjunto de funciones auxiliares que son de tipo externo, dado que el valor añadido se centra en la conceptualización, concepción del servicio e integración. Ello supone que el procesamiento de los medios materiales es subordinado y no esencial.

En complemento Crozier se refiere a la globalización económica, que además de ampliar la competencia, la apresura, y permite la deslocalización de las actividades económicas. Las ventajas comparativas tienen un sentido diferente, ante la apertura de espacios económicos mucho mayores. Desde una perspectiva estratégica y organizacional la capacidad de innovación, transformación y renovación es lo fundamental, más que los métodos de “racionalizar”, que al final se encuentran bien establecidos y largamente asimilados, por lo cual no hacen la diferencia.

La utilidad del planteamiento de Crozier radica en que realiza un puente teóricamente consistente entre las transformaciones del patrón de acumulación y sus modos de regulación que se le asocian, con las lógicas que de allí derivan y su impacto en la forma de pensar las burocracias públicas. Así los elementos que recuenta desde una perspectiva económica, pero también empresarial, además de la innovación, recoge la importancia del servicio al cliente que pasa a ser lo fundamental y que al final permite recrear la oferta, más que la demanda. Servicios y tecnología se convierten en bucle fundamental. Los servicios y la alta tecnología se sintetizan en la calidad. Pese a todo su enfoque es más normativo que positivo.

En el sentido anterior, se hace necesario poner de manifiesto los rasgos de la globalización. En buena medida el desarrollo de la investigación y la ciencia fue dando las bases para incorporar nuevas tecnologías y nuevos esquemas de organización de la producción que fueran compatibles con la necesidad de acrecentar la productividad del trabajo y con el crecimiento de los salarios, dado que hasta los años setenta del siglo XX,

las políticas salariales se mantenían altas, por efecto del pacto distributivo que se había hecho de tipo social demócrata.

Los niveles de productividad de trabajo ya no crecerán al mismo ritmo y los niveles de rentabilidad estaban resultando afectados para el capital, con lo cual se genera un replanteamiento de la base técnica de toda esa estructura productiva sobre los desarrollos de la ciencia y la tecnología, especialmente la robótica, la informática y la mecatrónica, que empiezan a generar un pacto diferente de construcción y de organización del trabajo y de la producción, aunados a nuevos conceptos de organización.

Se da la emergencia de nuevos sectores de actividad económica de alto valor agregado que implican la apropiación de tecnologías de punta que fueron dando también elementos fundamentales para una reorganización completa del aparato productivo en las economías más desarrolladas. Producto de esta base técnica, aunado a nuevas formas de competencia y a la emergencia de nuevos conceptos de organización, se pasa de una organización de la producción de corte taylorista – fordista a un esquema que se ha dado en llamar de maquinización flexible, donde con las tecnologías informáticas, telemáticas, robóticas con el desarrollo de la microbiología, entre otras, los tipos de productos se diversifican y se especializan.

Las mismas plantas de producción pueden generar diversos tipos de productos no sobre la base de las producciones en serie -aunque no las excluye, sino sobre producciones muy automatizadas y programadas, con lo cual se dan las bases del desmoronamiento de la base social de la social democracia europea, y de los sindicatos norteamericanos, la importancia de los trabajadores no calificados empieza a ceder en la misma estructura productiva por técnicos de nivel intermedio, técnicos de mayor calificación, ingenieros, programadores, expertos en robótica y microbiología, es decir hay una recomposición muy importante al paso de cambio técnico, en la base tecnológica de todas las industrias más importantes y de la introducción de las tecnologías modernas en industrias muy tradicionales.

Las innovaciones tecnológicas comienzan por las industrias más modernas que traen aparejadas las tecnologías de punta, pero eso también se va haciendo expansivo hacia el resto de las ramas de actividad económica tradicionales, con lo cual se va generando también un impacto muy grande sobre la recomposición del mercado laboral y sobre la misma importancia protagónica ya en el campo como actor social de los sindicatos que de alguna manera, construían la base del pacto social demócrata que se había tranzado desde el período Inter.-guerras mundiales del siglo XX, y desde el término de la segunda guerra mundial.

Esta transformación tiene una implicación muy fuerte en términos de las necesidades de rentabilización del capital. Los esquemas de maquinización flexible son esquemas que suponen inversiones mucho más altas, que las inversiones tradicionales de las estructuras de corte taylorista. De esta forma, la necesidad de rentabilización resulta más alta y exige un mayor volumen de producción, el que además está asociado al desarrollo de la productividad de trabajo, porque las nuevas tecnologías de hecho implican producir más por unidad de inversión.

Los volúmenes de producción se tornan exponenciales, y la necesidad de vender para rentabilizar esas inversiones es más alta. Con la afectación del pacto social demócrata y la consiguiente contracción de la demanda interna de las naciones más desarrolladas, hay una olla de presión hacia fuera, o sea, los países y las empresas vuelven de nuevo a subir agresivamente sus niveles de exportación y a buscar mercados.

Los niveles de exportaciones de finales del siglo XIX se vuelven a alcanzar otra vez desde los años setenta del Siglo XX. Las exportaciones e importaciones participan crecientemente respecto a la producción. Como se puede inferir de lo dicho, en la base de todo eso hay una revolución tecnológica y unas contradicciones del modelo anterior, con unas relaciones sociales que llevaban a que el capital necesariamente revolucionara tecnológicamente la producción y buscara una expansión de mercados agresiva hacia fuera, que por contrapartida implica un incremento de la actividad importadora, de los

principales países del mundo y se rompe no solamente las bases de pacto social democrata, sino, la estructura técnica que servía a todo lo que fue el desarrollo de la expansión de los primeros cincuenta (50), y sesenta (60), años del siglo XX.

El comercio se transa fundamentalmente entre los propios países desarrollados, se importa y se exporta entre ellos, no es un comercio de los países de África, de América Latina ni de Asia excepto Japón, china. Los pequeños países de nueva industrialización tienen un fuerte desarrollo exportador, intersectorial e intrasectorialmente. Hay una organización de grandes bloques en lo que se ha dado en llamar la tríada, es decir Japón con su influencia en Asia, y Europa con su influencia en África, y los Estados Unidos con su influencia en América del Norte, en Centroamérica y América del Sur.

Hay una parte muy significativa de comercio que se da al interior de los bloques y de alguna manera esta circunstancia, o la fragilidad también de la consistencia en la relación económica internacional podría llevar a una desagregación en esos bloques otra vez de corte proteccionista en contravía de lo que normalmente se piensa de llegar a ser un sistema de aldea global generalizado, donde no hay barreras comerciales, donde no hay barreras aduaneras, donde todo el comercio es libre.

Esto último no ha sido así, porque en realidad, lo que muestran las tendencias, es que se han configurado bloques regionales sumamente fuertes donde el dominio de las cabezas de los bloques es muy importante al interior de las regiones. A ello se suma la pérdida en importancia en la composición del comercio de las materias primas y los productos primarios asociados a la minería, a los minerales, a los energéticos básicos, entre otros.

En esta secuencia, se perdió dramáticamente participación en la composición del valor del comercio tranzado a nivel mundial, con el agravante que el grueso de los países en vías de desarrollo son países que dependen todavía en un alto porcentaje en sus exportaciones precisamente de las materias primas y los productos primarios de exportación. En

complemento hay un serio deterioro de largo plazo en los términos de intercambio de la producción de los países del tercer mundo hacia los países desarrollados. De esta forma, en la práctica la globalización comercial no ha sido para el mundo no desarrollado o para los países periféricos. Ha contribuido a lo que Stiglitz denomina el malestar de la globalización y al papel jugado por los organismos económicos multilaterales y de los países más industrializados (Stiglitz, 2003)

En términos de la producción, los países desarrollados y más industrializados bajo la coyuntura de la crisis de productividad y de rentabilización de los capitales en el modelo fordista y Taylorista, hacia los años cuarenta y cincuenta del Siglo XX, hicieron una expansión de la deslocalización de sus propias industrias hacia países periféricos. Esto fue usufrutuado por los países de industrialización reciente, en especial por los así llamados tigres asiáticos y en general por los países de nueva industrialización.

Aunque se pensaba que los países en vías de desarrollo iban a absorber las industrias tradicionales de los países más desarrollados, incluyendo sus tecnologías, a través de modelos de inversión directa o inversión extranjera, en realidad se trató de una reacción frente a los niveles de protección al salario y de la evasión al pacto social demócrata de sus propios países, consiguiendo mano de obra por la décima parte o por la veinteava parte de lo que se le pagaría a un operario de un país avanzado.

La deslocalización fue selectiva, no global, y privilegió países con regímenes políticos fuertes, y allí donde se veían las condiciones de infraestructura, posibilidades de un espíritu de desarrollo del capitalismo nacional, y donde las normas de producción y consumo pueden ser fácilmente copiadas por el país receptor, es decir donde se verifican una serie de condiciones básicas para hacer selectiva la inversión extranjera. Así la inversión extranjera en muchos sectores fue un factor detonante que asociado a unas condiciones internas produjo milagros económicos, como el caso de los nuevos países industrializados, además con altos niveles de protección.

Con el surgimiento del neoconservadurismo hacia principios de los años ochenta, en los principales países anglosajones del mundo y con la expansión misma de la base tecnológica de las industrias nuevas hacia las industrias tradicionales, el proceso de deslocalización de detiene. Además, en los países industrializados se empieza a echar hacia atrás el pacto social demócrata y se empieza a morigerar el impacto de los costos laborales.

Hay también una política en la cual las reivindicaciones sociales son contenidas de una manera mucho más drástica dentro de la nueva visión neoconservadora, y se desmontan programas de desarrollo social. El déficit fiscal se convierte en un blanco de crítica fundamental, el Estado de bienestar es atacado de una manera frontal, además porque el desarrollo de las nuevas tecnologías así lo implica. La mano de obra menos calificada no es la mano de obra fundamental para los nuevos desarrollos, con lo cual, la misma revolución tecnológica entierra la posibilidad de que la deslocalización siga el vector inicial, y, por el contrario, hay un decrecimiento en esas dinámicas de deslocalización.

Al tiempo, la deuda se ve como un elemento muy importante para el progreso y el desarrollo de las industrias, pero la deuda y la financiación del desarrollo están asociadas a unas coyunturas internacionales globalizadas que se vuelven en contra de los países en desarrollo. El modelo de endeudamiento coincidió con una política de industrialización dirigida por el Estado, sobre todo en el caso de América Latina.

La estrategia de sustitución de importaciones que se implementó en América Latina, la conformación del mercado interno y la promoción de las exportaciones “que nunca prospero”, se asoció al desarrollo al débito. La globalización que se dio hacia los países en desarrollo en forma posterior es la que es típica del subdesarrollo, es exportar dentro de ciertos marcos restrictivos, y asumir la operación de ciertas actividades que pueden estar articuladas a cadenas muy globalizadas y donde todavía pueda rentabilizarse los costos laborales. Mientras que la investigación y desarrollo es parte de las redes

transnacionalizadas, que son la base fundamental del crecimiento y sigue siendo monopolio de los países desarrollados.

El comportamiento de la inversión y de las dinámicas asociadas a la inversión se volvió pendular y se generó un estancamiento en las posibilidades de crecimiento de las economías en desarrollo, a la vez que la deuda que fue financiada en los años sesenta, con las colocaciones Rusas en el mercado europeo, en los años setenta con el shock petrolero del año setenta y tres, y el año setenta y nueve, se volvió restrictiva en los años ochenta, dado que los Estados Unidos cambiaron la política monetaria, hicieron rentable las tasas de interés y los dólares salieron hacia el mercado norteamericano en escala masiva, y la liquidez internacional de los mercados se cerró drásticamente. Los países que venían endeudándose y que requirieron refinanciación de la deuda, a principios de los ochenta (80), quedaron desfinanciados, fue el caso de todos los países de América Latina, salvo Colombia.

Esta globalización conlleva el surgimiento de unas instituciones globales también, que como Stiglitz lo devela, tienen incidencia en los países y los Estados que son considerados como parte de los intereses de los poderes globales, sin atención a sus particularidades y especiales estadios de desarrollo. Se demuestra acá, que, tanto a nivel planetario, como en el discurso predominante, hay tendencias fuertes que se imponen. Que no son exclusivas de un país o de otro, si bien se aclimatan a sus particularidades y propias trayectorias, con lo cual evidentemente presentan matices y diferencias.

En cualquier caso, las lógicas que se le imponen resultan de una tendencia global con una relatividad en su forma de asimilación según los capitalismo y sus propias dinámicas de acumulación de capital y según el grado en que la economía ejerce poder ecológico sobre la formación económico social.

La organización pública y los sistemas de gestión se vieron fuertemente impactados, tal como se expondrá de qué forma (infra). Y así mismo se examina la manera en que con el advenimiento de la globalización, se modifica el modelo de intervención pública y se abre paso un gran proceso de cambio institucional con organizaciones que siguen el precepto del Estado mínimo en una primera fase hasta finales de los años 80s para devenir hacia la primera década de los 2000 en una simbiosis de modelos que recoge en parte la herencia del modelo burocrático Weberiano y en parte las corrientes de la denominada Nueva Gestión Pública.

7. La esfera de la economía pública

El análisis de la esfera de la economía pública es una inflexión clave para el entendimiento de las tendencias de ajuste institucional del Estado y la forma como se transmiten lógicas económicas desde el modelo de acumulación de capital hacia las lógicas económicas de las propias instituciones. Así mismo como la economía pública se superpone en vía contraria a las lógicas de la acumulación del capital, sus propias transformaciones como lo sostenía Joseph Schumpeter, permiten presagiar las transformaciones sociales en curso, a la vez que las propias dinámicas institucionales del Estado a las cuales contribuye decisivamente a caracterizar.

Ingreso-gasto público para América Latina y el Caribe. El comportamiento de la economía pública Latinoamericana en el periodo de análisis debe entenderse como se ha planteado, en el contexto del cambio del patrón de acumulación de capital. Casi todos los países de América Latina salían desde los años 70 del siglo XX, de un proceso de centralización del Estado, incluyendo los de régimen federal, dados los retos de gran infraestructura o de canalización de recursos que debían acompañar la gran transformación. El modelo de desarrollo anterior exigía fortalecer el mercado interno, promover las exportaciones, hacer integración regional y sustituir las importaciones y una industrialización dirigida por el Estado (Bértola y Ocampo, 2013). Buena parte de los países de América Latina adoptaron ese modelo en los años 40 y 50, después de la Segunda Guerra Mundial, como una respuesta a los efectos que tuvo el conflicto mundial sobre los flujos comerciales.

En ese contexto se lograron avances económicos esenciales. Uno de ellos fue el liderazgo que logró la industria en el crecimiento del PIB entre 1929 y 1945, en especial en Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia y Perú, si bien lo hizo en grados diferentes. Sin embargo, en promedio, la participación de la industria en el PIB alcanza su mayor valor en los años 70s.

Las tasas decenales de crecimiento del PIB en promedio fueron crecientes desde 1930 y alcanzaron tasas por encima del 6% promedio anual hacia finales de los años 80s. Esto último se vio reflejado en una creciente participación de la Región como un todo en el PIB mundial, participación que fue sostenidamente creciente a lo largo del Siglo XX, pero especialmente desde 1929 hasta 1980 en punto al cual alcanza su mayor valor con cerca del 9.5% respecto del PIB mundial, año a partir del cual comienza su descenso hasta terminar al final de la primera década de los años 2000 por debajo del 8% (Ocampo, 2018).

El PIB per cápita promedio también creció para la Región en su conjunto como promedio del porcentaje mundial, pese a su explosión demográfica, alcanzando de nuevo su máximo valor en 1980. La productividad total de los factores también aumenta sostenidamente para las principales economías de la Región hasta cerca de finalizar los años 70s, a partir de lo cual cae precipitadamente por debajo de los años 60s representando el 0.95 del valor base de ese año, cuando llegó a representar el 1.28 en 1976 (Ocampo, 2018).

Unos países lograron mejor que otros construir un agresivo modelo exportador y de crecimiento y diversificación industrial, asociado a los tamaños de sus propios mercados internos y a sus estrategias de industrialización, pero no siempre lograron consolidarlo. Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela entre 1950 y 1980 obtuvieron sus mayores crecimientos del PIB y del PIB per cápita, aunque algunas de estas economías como Argentina y Chile en términos del crecimiento del PIB fueron superadas por economías intermedias como Uruguay y Ecuador, o Costa Rica y varios de los países centroamericanos, cuyo crecimiento es variopinto en el periodo.

Los resultados de desarrollo social a instancias del liderazgo del Estado fueron importantes en términos de desarrollo humano, generación de empleo, caída del subempleo -limitada, reducción relativa de la pobreza, aunque en este último caso con resultados insuficientes. Otras áreas evidenciaron mayores rezagos como la reforma agraria, generando un modelo dual -moderno frente a uno rezagado-, si bien los sectores más tradicionales del campo empezaron su debilitamiento.

Los beneficios del crecimiento y de la industrialización no fueron suficientemente equitativos, el agro se rezagó, la política exportadora no tuvo el nivel esperado para sustentar la financiación externa del modelo de desarrollo por las afectaciones en alimentos y petróleo, si bien el mercado manufacturero fue activo y en especial en el mercado interregional, el Estado siguió siendo fragmentado y aún limitado con algunas excepciones como los casos de México, Chile Costa Rica y Uruguay (Ocampo, 2018).

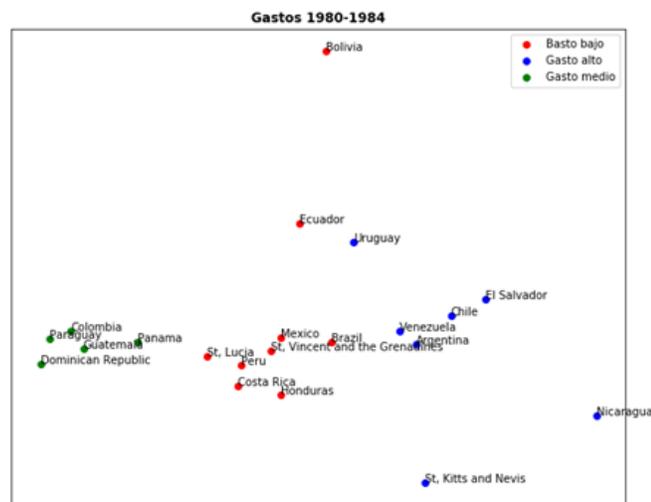
Debe advertirse que el crecimiento del sector público en el caso de América Latina si bien como se verá enseguida, fue importante hasta la década de los años 70s, observó los mismos patrones internacionales, incluso de aquellos Estados orientados a una liberalización económica. Las empresas públicas que serán objeto de una fuerte reingeniería privatizadora (infra) tuvieron un menor desarrollo que en otros continentes como Asia y África y frente al grupo especial de economías emergentes.

Sin embargo, los choques externos evidenciados en crisis recurrentes de la balanza de pagos desde la década de los años 50s, el cambio de la política monetaria de la Reserva Federal Norteamericana y el ajuste de la cuenta de capitales (Stiglitz, 2010), sobre todo, y el proceso de transición inconcluso de la oferta -composición- productiva, aunado a la crisis de la deuda que se desencadenó, llevó a un colapso del modelo en la mayor parte de países de la Región.

En América Latina y el Caribe se observa un decrecimiento en los ingresos públicos entre 1980 y 1984, desde el 19.5% del PIB hasta el 14.3% del PIB, asociado al inicio de la crisis de la deuda y la recesión económica de los años ochenta. Entre 1985 y 1990 los ingresos públicos oscilan en el rango del 16% al 21.5% del PIB como se puede observar en la siguiente gráfica. El gasto público, por su parte, se mueve en un rango entre el 22,6% y 26% del PIB entre 1981 y 1989. En la siguiente década -1990 y 2000- se mueve en el rango entre el 21.2% (año más bajo) y el 23% del PIB, para sostenerse entre el 24% y el 26.8% entre 2005 y 2010, al final del periodo estudiado. El déficit fiscal, como se observa en este trabajo, fue considerado un punto de honor en las recetas de ajuste estructural promovido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En la década de los años 80s, se arroja un alto gasto frente al ingreso, lo que se evidencia en la distancia de las curvas. Desde 1990 en adelante se tiene unas curvas más convergentes, en contraste con lo ocurrido en la década de los 80s en donde la divergencia llegó a alcanzar algo más de 10 puntos porcentuales del PIB como se puede observar en el pico de 1984, pero el gasto es mayor que el ingreso público en general, entre 1980 y 2010.

Figura 7-1: *Ingreso gasto América Latina*

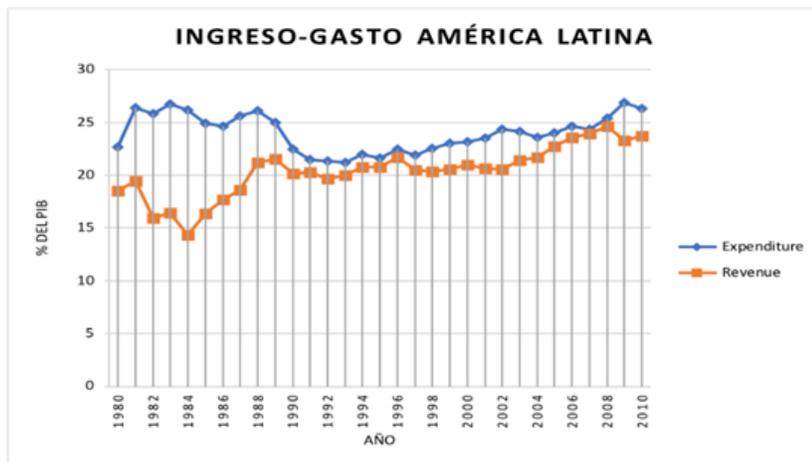


Fuente: elaboración propia/Estadísticas CEPAL y FMI

Agrupación de los países de América Latina según el gasto

Agrupando los países según las características del gasto público a lo largo del tiempo y considerando su agrupamiento con un intervalo de 5 años, se llega a tres (3) grupos consistentes en Gasto bajo, Gasto medio y Gasto alto. Para la segmentación se usó la metodología de KMeans; y para evitar problemas de pesos que se da en la metodología, se normalizaron todas las columnas de los gastos por años, lo que permite que los datos tengan una misma escala. Los países se van agrupando de izquierda a derecha, con sus respectivos colores. Cada color representa el nivel de gasto público y están ordenados horizontalmente. Esta metodología se observa en todas las agrupaciones en adelante.

Figura 7-2: *Gastos por agrupaciones de países gasto/PIB América Latina y el Caribe 1980-1984*



Fuente: Elaboración propia

Para una mejor visualización de la composición de los grupos de países, se relacionan en la siguiente tabla:

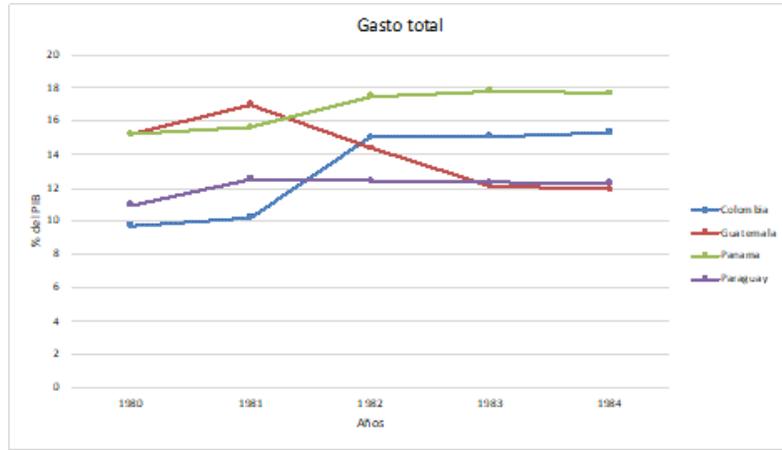
Tabla 7-1: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1980-1984

Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
Colombia	Bolivia	Argentina
República Dominicana	Brazil	Chile
Guatemala	Costa rica	Salvador
Panamá	Ecuador	Nicaragua
Paraguay	Honduras	St, kitts and nevis
	México	Uruguay
	Perú	Venezuela
	St, Lucía	
	St, Vicent and the grenadine	

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del FMI y la Cepal

La diferencia entre los países es evidente. Colombia, por ejemplo, en el periodo de 1980 a 1984, se mueve en un rango de gasto público/PIB del 9,7% al 15,3%. En contraste con ello, Brazil, lo hace en un rango entre el 25% y el 29,6% (año más alto en 1984). México se ubica entre 22.6% (año más bajo del periodo en el rango de datos) y 27.8% (año en que es más alto). Bolivia presenta en el primer periodo un valor muy alto, pues en 1981 se ubicó en 46.7%, y el valor en el año más bajo fue de 24.8%. Y en los gastos altos, Argentina y Chile, en un comienzo, están por encima del 30%. El caso de Chile será posteriormente de una caída importante, mientras que Argentina se muestra más oscilante, con caídas fuertes y alzas fuertes. Venezuela es oscilante pero la moda de valores está por encima del 30%.

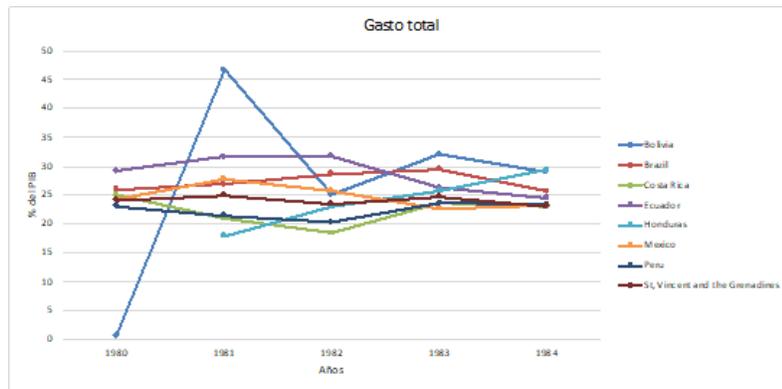
Figura 7-3: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América latina y el Caribe 1980/1984



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del FMI y la CEPAL

Para el segundo grupo de países, al igual que ocurre con el primero, la dirección de cada vector de gasto público difiere en el periodo (hacia abajo, hacia arriba o fluctuante), pero una de sus características es que la banda dentro de la cual se mueven del gasto público/PIB es entre el 20% y el 30% para la mayoría. Si bien algunos en años puntuales se suben a la banda entre el 30% del PIB y el 35%.

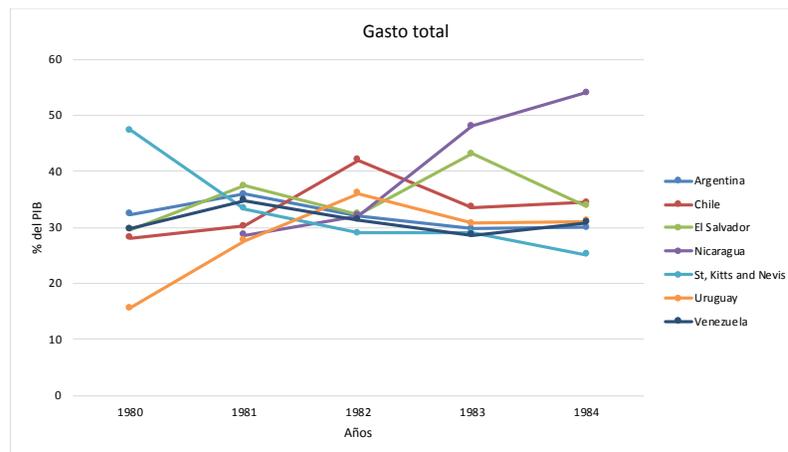
Figura 7-4: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1980/1984



Fuente: Elaboración propia.

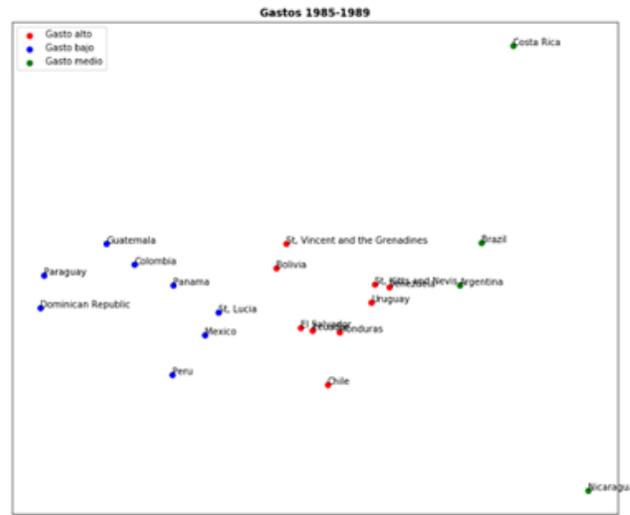
Por último, el tercer grupo alto, cubre países cuya composición recoge tres países del Cono Sur, otros tantos Centroamericanos y Venezuela, cuyos niveles de gasto público se ubican en la mayor parte del periodo entre el 30% y el 40% del PIB. Sus direcciones de gasto público/PIB (a la baja o al alza) también oscilan en el periodo, que apenas reciente la fortaleza de la crisis del primer quinquenio de los años ochenta.

Figura 7-5: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1980/1984



Fuente: Elaboración propia con base en cifras FMI-CEPAL

Teniendo en mente la clasificación de grupos adoptada y la dinámica en el periodo siguiente correspondiente a 1985-1989, para construir una imagen integrada de la década, se tienen los siguientes resultados para los países de América Latina y el Caribe en el registro del mismo indicador gasto público/PIB:

Figura 7-6: Agrupación de países AL y el Caribe por gasto/PIB 1985-1989

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

Una visualización de los países debidamente separados en los tres grupos se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 7-2: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1985-1989

Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
Colombia	Bolivia	Argentina
República Dominicana	Chile	Brazil
Guatemala	Ecuador	Costa rica
México	Salvador	Nicaragua
Panamá	Honduras	
Paraguay	St, kitts and nevis	
Perú	St,Vicent and the grenadine	
St, Lucía	Uruguay	
	Venezuela	

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del FMI y la Cepal

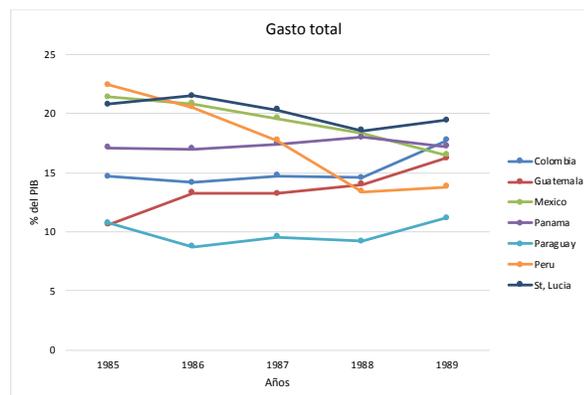
Una observación de la composición de cada grupo de países debidamente comparados con el primer periodo determina que los países del grupo de gasto/PIB bajo se mantienen igual para el segundo periodo, pero se agregan México, Perú y St, Lucía, los cuales se ubicaban en el grupo medio. En el grupo de alto gasto público/PIB hay una caída

importante de países pues de las siete iniciales persisten solamente Argentina y Nicaragua, si bien se suman Brazil y Costa Rica, que se encontraban previamente en el grupo medio. Y el propio grupo medio recoge la mayor parte de los países que vienen del grupo alto, como son Chile, Salvador, St, kitts and nevis, St,Vicent and the grenadine, Uruguay y Venezuela.

De esta forma se observa el impacto del nuevo enfoque regulatorio que acompasa la reorientación del patrón de acumulación de capital en la mayor parte de los grupos de países de la Región, si bien estos están en puntos diferentes de su trayectoria histórica previa, obedeciendo a las lógicas y acuerdos institucionalizados de superposición estructural del Estado respecto a la esfera económica. Las dinámicas de las economías y capitalismos difieren, aunque a efectos de los hechos estilizados, reflejan una tendencia que se manifiesta en forma expresa.

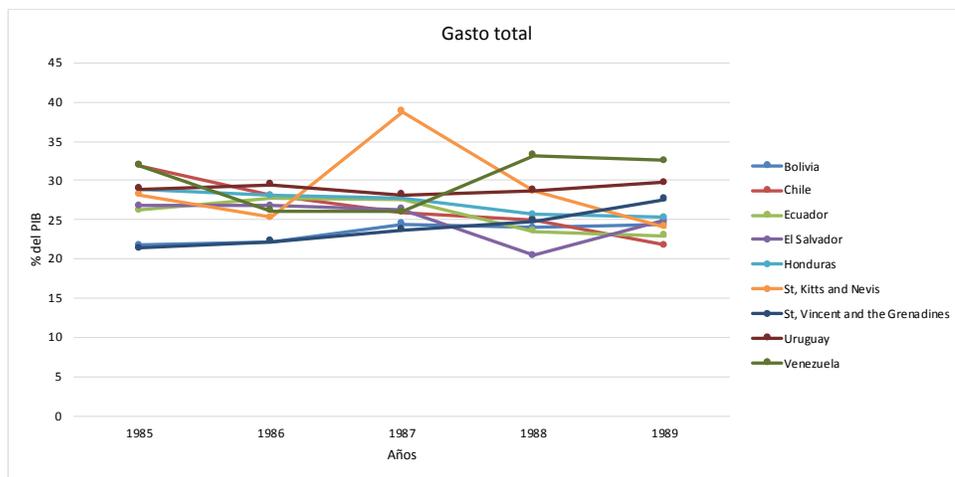
La composición de países para el grupo bajo de gasto/PIB se considera en la siguiente gráfica, en la que se identifican los países antes mencionados que pasaron a este grupo en el periodo. De nuevo para este primer grupo, que lo hace comparable con el mismo del periodo anterior, la banda o rango en que se mueven estos países es entre el 10% al 20% del PIB, si bien hay valores puntuales en años específicos que para algunos de ellos se sale de la banda.

Figura 7-7: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1985/1989



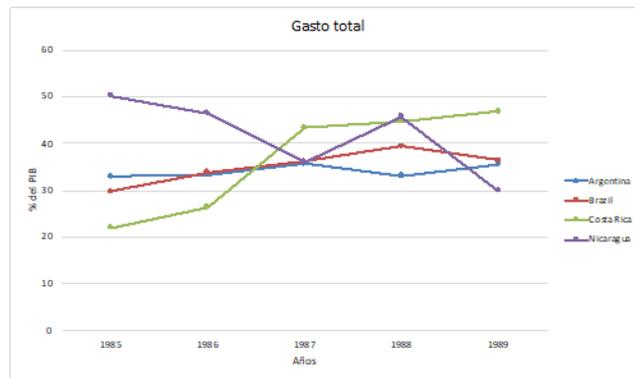
La composición de países para el grupo medio de gasto/PIB se considera en la siguiente gráfica, en la cual la mayor parte de los valores por países, se ubica en una banda de entre el 20% y el 30%, con algunas excepciones para países y años puntuales, para lo cual se producen valores por encima del 30% del PIB.

Figura 7-8: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1985/1989



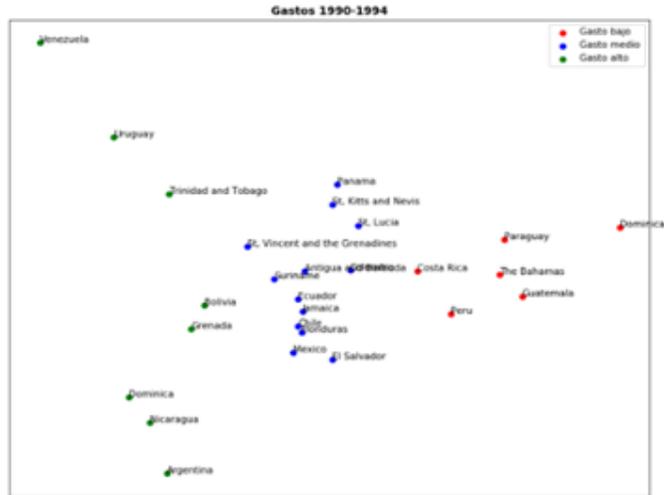
La composición de países para el grupo alto de gasto/PIB se considera en la siguiente gráfica, en la cual la mayor parte de los valores por países, se ubica en una banda de entre el 35% y el 50%, con algunas excepciones para países y años puntuales, para lo cual se producen valores por fuera de esa banda para arriba o para abajo del gasto/PIB. Además se debe destacar que el número de países de este grupo se reduce claramente, en la misma medida en que también aumenta el número de países que se ubica en el grupo de bajos. Esto marca el sentido de la dirección en que se mueve la tendencia en este periodo de la década de los años ochenta como un todo, consistente en una contracción relativa del gasto público respecto del PIB.

Figura 7-9: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1985/1989



Para la década de los años 90s se han desarrollado en varios países de la Región las políticas de ajuste estructural de la década pasada. Las medidas correctivas y el cambio de signo de algunos de los agregados macroeconómicos bajo la ruptura del patrón de acumulación en varios de los países, ha incidido en el comportamiento de la economía pública en materia del gasto público. Para el primer periodo de 1990-1994, siguiendo la misma metodología de la década anterior, se realiza la agrupación de países, tal como lo ilustra la siguiente gráfica.

Figura 7-10: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1990-1994



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del FMI y la CEPAL

En razón a las variaciones en la información fuente aparecen nuevos países para este periodo que no se registraban en el periodo anterior, con lo cual es difícil evaluar en el análisis dinámico para esos casos, cuál fue su comportamiento efectivo. En el cuadro que sigue se relaciona la misma información de la gráfica, para permitir algunos comentarios sobre la composición de los países por grupos y analizar su movilidad en este periodo respecto del anterior.

Tabla 7-3: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1990-1994

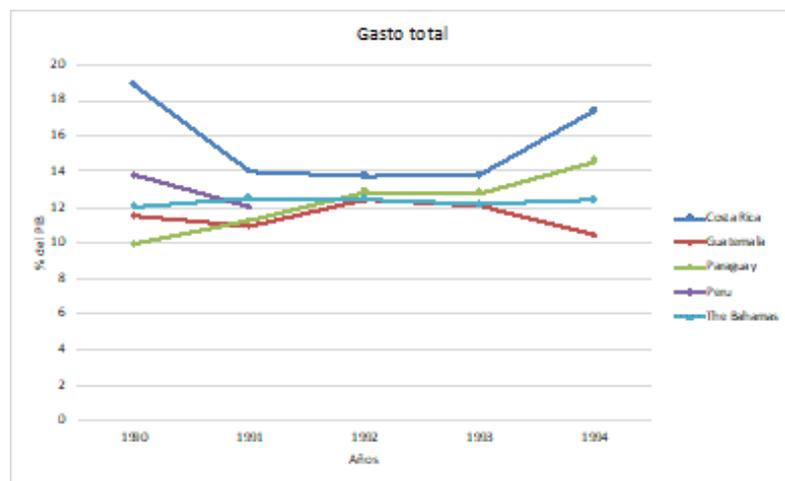
Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
República Dominicana	Antigua barbuda	Argentina
Costa rica	Chile	Bolivia
Guatemala	Colombia	Dominica
Paraguay	Ecuador	Grenada
Perú	Salvador	Nicaragua
Bahamas	Honduras	Trinidad y Tobago
	Jamaica	Uruguay
	México	Venezuela

	Panamá	
	St, kitts and nevis	
	St,Vicent and the grenadine	
	St, Lucía	
	Suriname	

Fuente: Elaboración propia con base en estadística fuente del FMI y la Cepal

Conforme esta información, cuatro de los países que estaban clasificados en el grupo bajo de gasto público/PIB se mantienen y se suma a ellos Costa Rica. Para el grupo medio, el número de países pasa de nueve a trece, aumentando, con lo cual se vislumbra de nuevo un mayor esfuerzo expansivo de la economía pública, lo cual se refuerza si se observa el grupo de alto, dado que ahora se encuentran ocho (probablemente nueve si se mantiene Brasil, que no aparece con registro para el periodo) países en lugar de cuatro.

Figura 7-11: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1990/1994

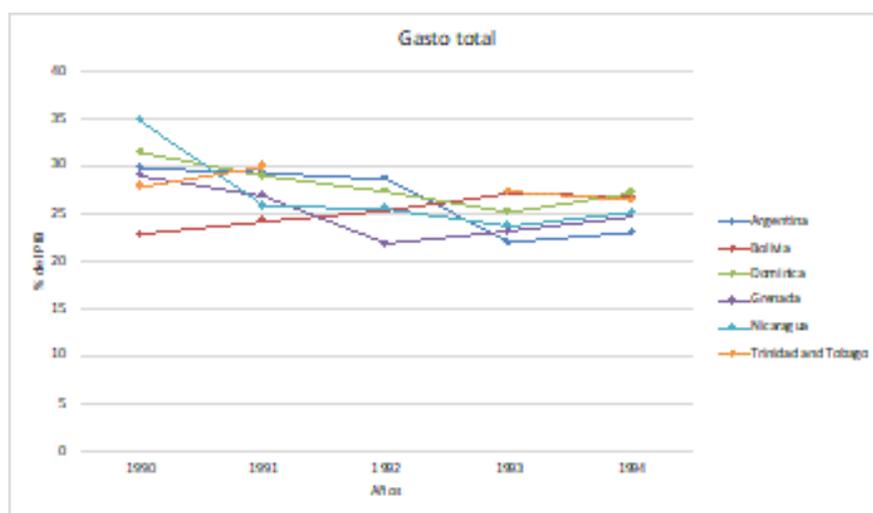


Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadística del FMI y Cepal

En el primer grupo de países para este periodo y respecto del anterior, persisten República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Perú. Costa Rica desciende en forma importante, pues se ubicaba en el grupo de alto y Bahamas se registra por primera vez con información apareciendo ubicada en este mismo grupo. La mayor parte de los valores se ubican en cada año en el rango del 10% al 14% del PIB, si bien hay valores por fuera puntualmente en el caso de Costa Rica que oscilan en el primer y último año del periodo por encima de esa banda y Paraguay para el último año. Costa Rica volverá a crecer su gasto en el periodo siguiente y Paraguay subirá también su nivel de gasto público.

En el segundo grupo, la mayor parte de los valores durante el periodo caen en la banda de 17% del PIB y por debajo del 25% y en forma más estricta se ajustan al tope del 22%. Este grupo se amplía con la presencia de Colombia, México, Panamá y St. Lucía. Registran con información tres países que se clasifican también en este grupo: Antigua Barbuda, Jamaica y Suriname.

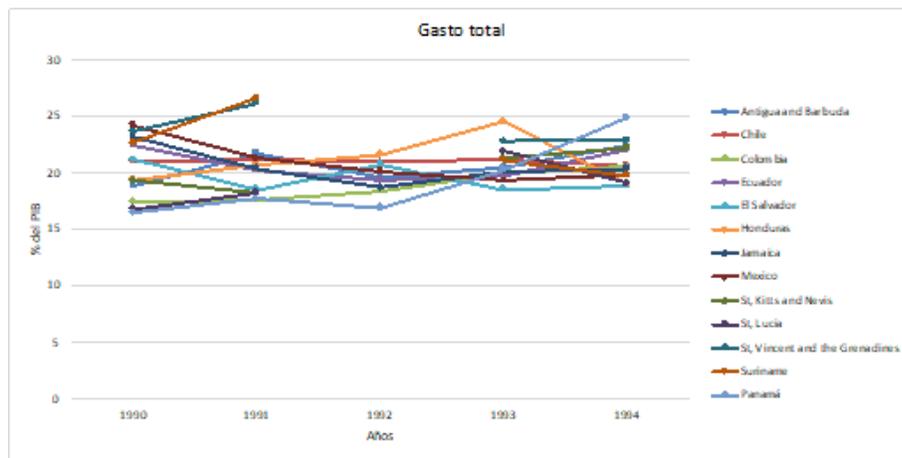
Figura 7-12: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1990/1994



Fuente: Elaboración propia con base en estadística fuente del FMI y la Cepal

El grupo de gasto alto trae nuevos países como Bolivia, Dominica, Grenada, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La mayor parte de los datos para este grupo se ubica en la banda de 22% del PIB al 30%, si bien puntualmente para algunos años los valores son excedentarios como es el caso de Nicaragua y Dominica al principio del periodo.

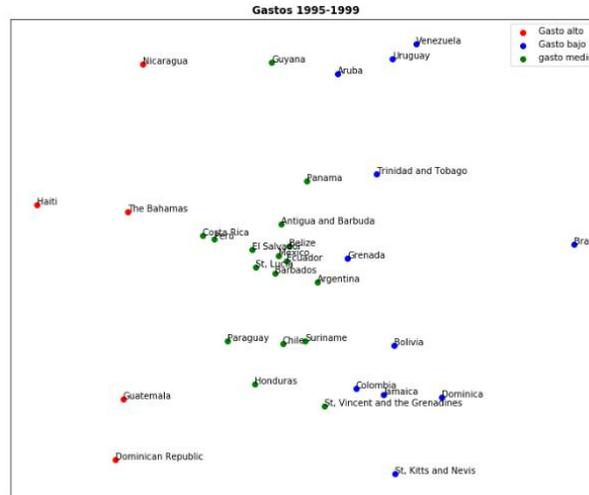
Figura 7-13: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1990/1994



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

Para el periodo de 1994 a 1999, tres de los países del grupo bajo ascienden en el gasto Público/PIB, los cuales son recogidos en el grupo medio, el cual además recoge un país que desciende (aunque fluctuante a lo largo del periodo como es Argentina) y aparecen países con registros nuevos de información que se ubican en el mismo. De por sí el grupo medio como ya se dijo, era el más abundante de países en el periodo anterior y se fortalece aún más en este nuevo periodo. El grupo alto también crece en este periodo, recogiendo dos países (pierde uno) y aparecen países sin registro previo de información.

Figura 7-14: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1995-1999



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

La especificación de los países en cuanto a su movilidad y ubicación para este periodo respecto del anterior indica que independiente al grupo al cual se movilizan los países, la mayoría de los que se han modificado lo han hecho aumentando la proporción gasto/PIB. Con ello continúa la tendencia del primer quinquenio de los años noventa en donde es más fuerte, fortaleciendo el incremento relativo del gasto público. Costa Rica retoma de nuevo su tendencia a acrecentar su gasto público, Colombia continua y culmina su tendencia de ubicación dentro del grupo de alto, Paraguay y Perú hacen lo propio hacia el grupo medio.

Tabla 7-4: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 1995-1999

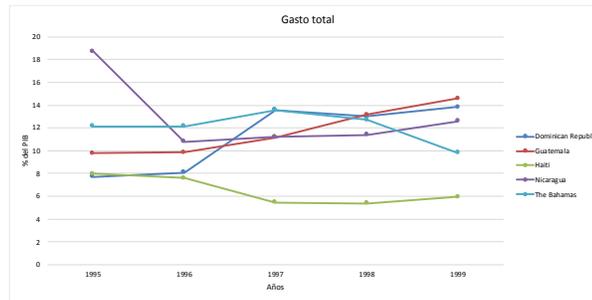
Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
República Dominicana	Antigua Barbuda	Aruba
Haití	Argentina	Bolivia
Guatemala	Barbados	Brazil
Nicaragua	Bélice	Colombia
Bahamas	Chile	Dominicana
	Costa Rica	Grenada

	Ecuador	Jamaica
	Salvador	St, kitts and nevis
	Guyana	Trinidad y Tobago
	México	Uruguay
	Panamá	Venezuela
	Honduras	
	Paraguay	
	Perú	
	St,Vicent and the grenadine	
	St, Lucía	
	Suriname	

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

Para el grupo bajo de ingresos, los países que se agrupan en este cierre de la década de los 90s son pequeños y Centroamericanos en su totalidad. Por ello la banda dentro de la cual se mueve el indicador de gasto público/PIB, es entre un 8% y 15%. Se dan excepciones en años y países puntuales que salen de la banda, como es Nicaragua hacia arriba y Haití que en este caso cae por debajo del 6% en los últimos dos años del periodo y en todo caso por debajo del 8% en cuatro años.

Figura 7-15: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1995/1999

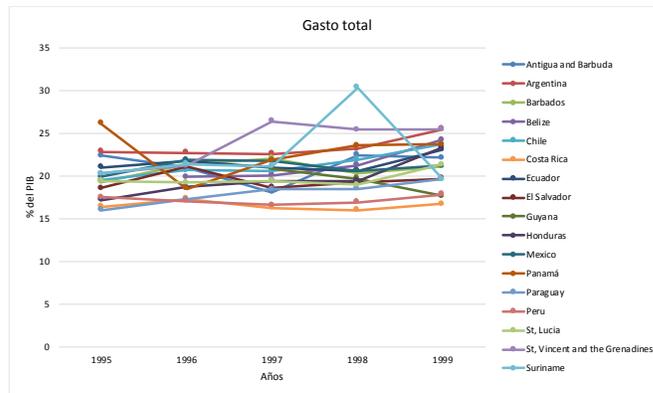


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

El grupo medio de gasto público/PIB, ya es el más numeroso de los tres, con valores que se ubican en la banda de 16% al 25%. Los del nivel del indicador más bajo de la banda

bien son países centroamericanos, o países que están ascendiendo su nivel de gasto público como Paraguay y Perú. Entre el 18% y el 23% se agrupan la mayor parte de los datos.

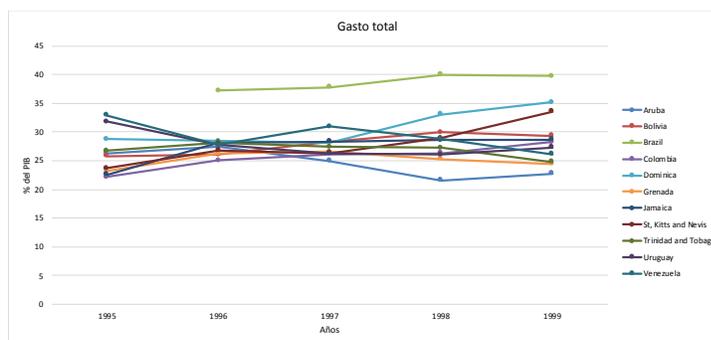
Figura 7-16: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1995/1999



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

El grupo alto de la relación gasto público/PIB, que cierra la década de los 90s con un grupo de países que dobla el del primer quinquenio de los años ochenta, se mueve en una banda del indicador que va entre 22% al 35%. Solo Brasil se mantiene por encima de ese guarismo en todo el periodo, que es superior al 32% y hasta el 40%, valor que toca en los dos últimos años del periodo.

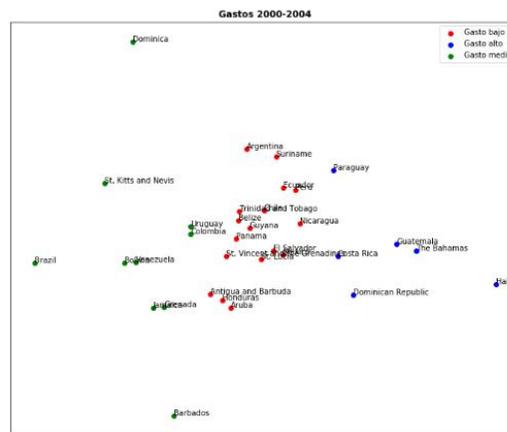
Figura 7-17: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 1995/1999



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

En el inicio del Siglo XXI, con el primer quinquenio, se mantiene en forma general una sustancial estabilidad con el comportamiento de los países, que se ubican prácticamente en los mismos grupos del indicador gasto público/PIB. Solamente pocos países pierden valor en el indicador a la vez que un par de ellos suben su categoría.

Figura 7-18: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2000-2004



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

Costa Rica y Paraguay, continúan oscilantes en su posición en los grupos gasto público/PIB, en este periodo lo hacen a la baja. En el mismo sentido a la baja se encuentran Aruba y Trinidad y Tobago. En sentido contrario aumentan su posición en los grupos Nicaragua y Barbados. Los demás países se mantienen estables.

Tabla 7-5: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2000-2004

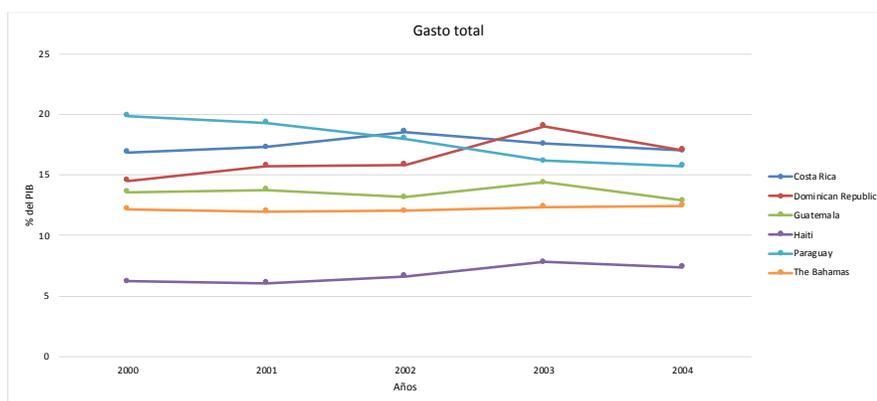
Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
República Dominicana	Antigua Barbuda	Barbados
Costa Rica	Argentina	Bolivia
Guatemala	Aruba	Brazil
Paraguay	Belice	Colombia
Bahamas	Chile	Dominica
	Ecuador	Grenada
	Salvador	Jamaica
	Guyana	St, kitts and nevis

	Honduras	Uruguay
	México	Venezuela
	Panamá	
	Nicaragua	
	Panamá	
	Perú	
	St, Vicent and the grenadine	
	St, Lucía	
	Suriname	
	Trinidad y Tobago	

Fuente: Elaboración propia con fundamento en las estadísticas del FMI y la Cepal

En la composición del grupo bajo de gasto público/PIB la mayor parte de los países y los datos anuales se ubican en una banda de entre el 12% y el 18%. Una excepción es Haití, considerado el país más pobre de la Región y con las tasas de desigualdad más protuberante del mundo, el cual en términos del indicador se ubica en una banda del 6% al 8% del PIB. Al igual tanto Paraguay como Costa Rica arrojan datos puntuales para algún año de la serie donde se encuentran con el indicador ligeramente por encima del 18%.

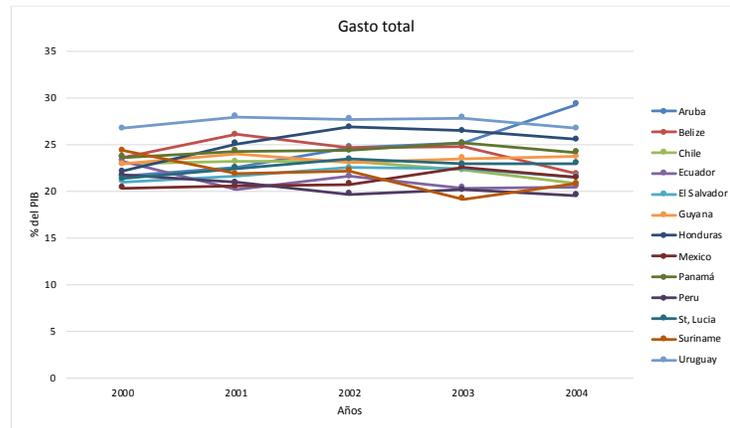
Figura 7-19: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2000/2004



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

En cuanto al grupo medio, solo con una excepción puntual y para un año, los datos del indicador gasto total/PIB se ubica en una banda entre el 19% y el 28%. La mayor parte de los países se ubican entre el 20% y el 25% del PIB.

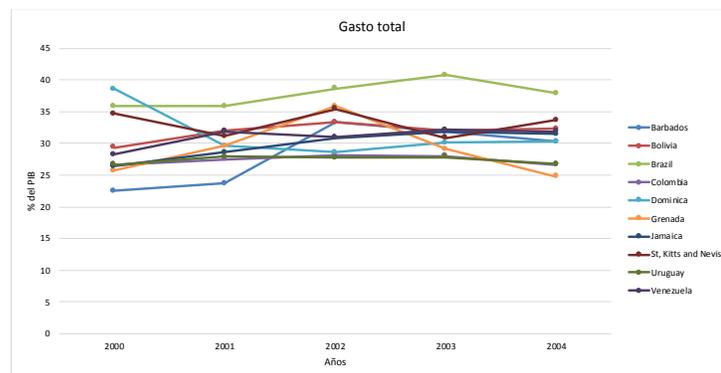
Figura 7-20: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2000/2004



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

El grupo alto en la relación gasto público total/PIB, se encuentra entre el 25% y el 40%, si bien por encima del 35% en realidad solamente lo hace sostenidamente Brasil. Para dos años puntuales Barbados se encuentra por debajo del piso, al inicio del periodo de referencia.

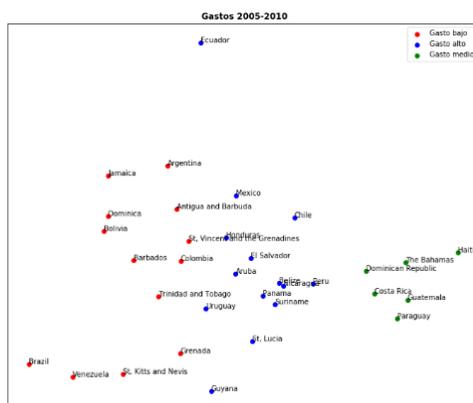
Figura 7-21: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2000/2004



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

La forma como se agrupan los países en los tres grupos, para el cierre de la década inicial del presente siglo, mantiene en esencia los patrones del primer quinquenio. La mayor ruptura por tanto se da al último quinquenio de los años 90s, mientras que a lo largo de la década inicial del Siglo XXI las tendencias del quiebre producido entonces se consolidan.

Figura 7-22: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2005-2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

La relación detallada en los tres grupos de los países muestra a Uruguay en el grupo medio, cayendo del grupo alto; mientras que la tendencia creciente del gasto público/PIB, se consolida más para Antigua Barbuda, St, Vicent and the grenadine y Trinidad y Tobago. Argentina nuevamente oscila hacia arriba, pasando del grupo medio al alto. Por lo demás, como ya se dijo, el resto de los países conserva sus posiciones previas del quinquenio anterior y la mayoría del decenio anterior.

Tabla 7-6: Agrupación de países gasto público/ PIB América Latina y el Caribe 2005-2010

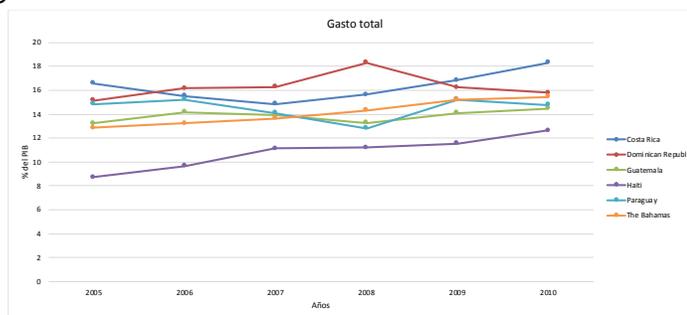
Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
República Dominicana	Aruba	Antigua Barbuda
Costa Rica	Belice	Argentina
Guatemala	Chile	Barbados
Paraguay	Ecuador	Bolivia
Bahamas	Salvador	Brazil

Haití	Guyana	Colombia
	Honduras	Dominica
	México	Grenada
	Panamá	Jamaica
	Nicaragua	St, kitts and nevis
	Panamá	St, Vicent and the grenadine
	Perú	Trinidad y Tobago
	St, Lucía	Venezuela
	Suriname	
	Uruguay	

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

En la composición del grupo bajo en la relación gasto público/PIB, la mayor cantidad de datos a lo largo de los cinco años se concentra en la banda de entre 12% y 18/, con excepción de Haití que la mayor parte de los años cae por debajo de ese valor y solamente alcanza la banda del resto de países puntualmente para el año 2010. Por encima del 18% puntualmente para un solo año supera ese valor Dominica y Costa Rica, esta última que como se ha visto en los diferentes periodos resulta oscilante en el nivel de gasto.

Figura 7-23: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2005/2010

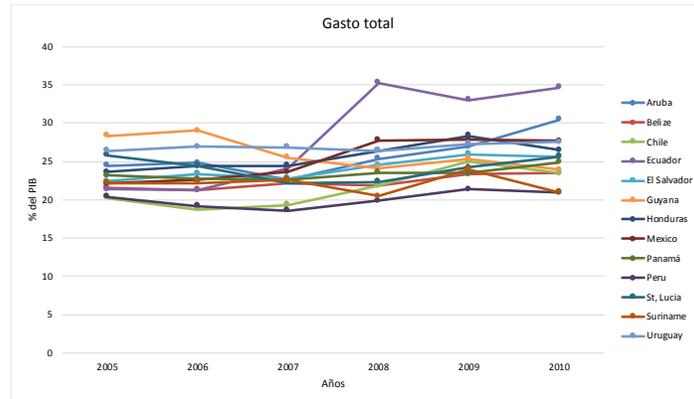


Fuente: elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

Para el grupo medio, los valores del indicador gasto público/PIB se ubican en una banda entre el 20% y el 28% donde se encuentra la mayoría de los datos de todos los países del grupo. Se observa como una excepción para tres años Ecuador que toca en dos años la

cota del 35%. En el umbral opuesto, se ubican Panamá y Perú, que para dos de los de los años de la serie, cae por debajo del 20% del PIB.

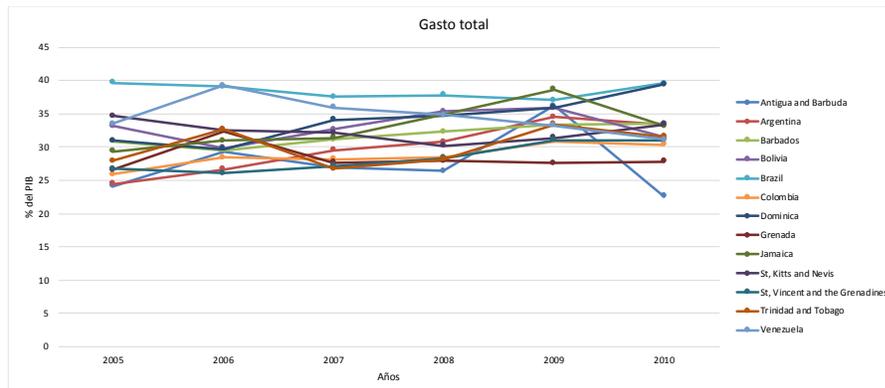
Figura 7-24: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2005/2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

Para el grupo alto, la mayoría de los valores se acomodan en la banda de valores correspondientes al indicador gasto total/PIB de 25% al 35%, llegando algunos en forma puntual para años específicos a una banda de entre 35% y 40%. Estos últimos corresponde a Brasil y Dominicana. Por debajo de esa banda Venezuela se precipita para el año 2010 por debajo del 25% después del año inmediatamente anterior haber estado por encima del 35%.

Figura 7-25: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB América Latina y el Caribe 2005/2010



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del FMI y la Cepal

La estadística de medidas de centralización y de dispersión de los datos para los intervalos de tiempo que se han considerado arrojan una desviación estándar considerable, lo que permite inferir una variabilidad en un orden del 7% aproximadamente con respecto a la media. Los valores máximos y mínimos van desde 6,6% en el quinquenio final de los años 90s al 41.7% observado en el último quinquenio de los años 80s. La media simple no muestra una variación brusca en el periodo, aunque sí ratifica que solamente en el último quinquenio del decenio de principios de siglo se superan los valores de los quinquenios anteriores. Y que desde los años 90s, la recuperación al alza se produce progresivamente cada quinquenio. Los valores máximos de gasto público/PIB, están dados por el caso de Brasil y algunos más que venían con un nivel fuerte de gasto público desde los años 70s.

Tabla 7-7: *Valores medios dinámica gasto público/PIB América Latina y el Caribe*

Medida	1980-1984	1984-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2004-2010
Media	20,7447	24,2748	20,528	21,723	23,735	25,050
Desviación estándar	6,6640	8,71	5,665	6,430	6,338	6,788
Máximo	30,08334	41,66	30,705	38,615	37,806	31,217
Mínimo	10,13219	9,6776	7,2013	6,673	6,8394	10,464

Fuente: Elaboración propia con fundamento en la estadística del FMI y la Cepal

Agrupación de los países de América Latina según el ingreso. El agrupamiento de los países según su ingreso, teniendo en cuenta los mismos parámetros descritos anteriormente, se relacionan en el anexo 1. Por falta de datos no se realiza un agrupamiento para los años 80's, pues solo hay 6 países de los que se cuenta con datos. Se presenta la agrupación por década, Para los años 90's y los 2000'.

La siguiente tabla muestra el comportamiento del ingreso público para los países de América Latina. Observemos que la variabilidad para el caso del ingreso es mucho menor que en el caso del gasto, lo que permite inferir que los países de la Región tienen una presión fiscal- ingreso muy similar.

Tabla 7-8: *Medidas centrales ingreso público América latina y el caribe 1990-1999*

Medida	1990-1999	2000-2010
Media	21,047	22,4787
Desviación estándar	4,2769	6.1195
Máximo	29,3841	34,7509
Mínimo	10,6845	7,4812

Fuente: Elaboración propia con fundamento en cifras FMI y Cepal

Es importante anotar alrededor de los ingresos como se mostró en su lugar, que el ingreso total en la década de los años 80s se ubicó en la mayoría de los años en una banda entre el 15% y el 20% del PIB. Esta situación se modifica en los años 90s para los cuales se oscila entre el 20% y el 21% promedio. Solamente para la primera década del presente siglo, el promedio se ubica en la banda entre el 21% y el 25%. Los valores exactos promedio se observan en el cuadro anterior. Debe subrayarse que en estas tendencias el impacto de la liberalización e internalización económica implica en la órbita de la economía pública, un cambio en la composición de la imposición aduanera respecto y a favor de la interna, lo cual tiene mayor impacto en cuanto y tanto afecta a los países con mayor actividad exportadora y con niveles más elevados de protección.

La reacción de los ingresos públicos en 1 o 2 puntos porcentuales del PIB en América Latina y el Caribe, en parte en los años 90s y luego en el primer decenio de 2000, tiene que ver con una nueva lógica en la economía pública, asociada a las formas institucionales de gestión directas e indirectas sobre el patrón de acumulación. Reformas tributarias con mayor sacrificio y renuncia al carácter redistributivo de los instrumentos tributarios, enfoque neutral en las estructuras tributarias, simplificación de tasas impositivas y

ampliación de las bases tributarias, eliminando exenciones, deducciones y beneficios tributarios, tendencia a la baja de las tasas marginales de tributación media, reducción de los tramos de ingreso de las escalas tributarias, fortalecimiento de los impuestos al valor agregado y sacrificio de estatutos tributarios basados en la medición de la capacidad contributiva por impuestos basados en estatutos de tipo real.

El enfoque ofertista -Laffer- de la tributación, en abandono a los objetivos de política fiscal propios del Estado Nacional del Bienestar Keynesiano, se completó con formas institucionales emergentes basadas en la reforma de las administraciones tributarias, modificaciones de los arsenales procesales complejos, estableciendo sistemas de gestión tributaria más simples, con base en cálculos más automáticos de la determinación del gravamen y de auditoría, bajo nuevos enfoques de auditoría y de discusión de las obligaciones, con la entronización de herramientas informáticas robustas.

El acceso a nuevo crédito sobre la crisis de pagos externos de los años 80s en América Latina y el Caribe, así como en México, tuvo como condición en los programas de ajuste macroeconómico por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, propugnar por la neutralidad y eficiencia de la política tributaria, de forma que los gravámenes no tuvieran incidencia sobre variables clave como la tasa de cambio, la tasa de interés y el costo del capital. De esta forma, los objetivos de Hacienda Pública propuestos por Musgrave, en los que la equidad tributaria juega un papel importante, se subordinan, desde el primer lustro de los años 80s tomando la senda de impuestos indirectos y particularmente los de consumo.

Esa tendencia general se extiende a los años 90s y la primera del 2000, con rasgos del modelo de economía de financiamiento público basados en desmonte de los aranceles bajo la celebración de acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio, bajo el supuesto que la caída del recaudo en el corto plazo, sería compensada por el crecimiento económico de mediano y largo plazo; las variables de ajuste acordadas al nuevo patrón de acumulación de capital, se vieron centradas en el tamaño del gasto público y su composición, las

privatizaciones de las empresas estatales en el entendido de que no se debía ser rentista sino árbitro tributario a través del monopolio tributario y el direccionamiento de la imposición al sistema interno y a las fuentes de renta más dinámicas con impuestos proporcionales (Hernández, 2011).

La regulación de los monopolios naturales y la promoción de la competencia de las actividades privatizadas, supone el nacimiento de nuevas formas institucionales, reforzadas por la emergencia de cuasi mercados públicos, la generación de un orden y lógicas institucionales propias de esta fase del patrón de acumulación, como la fragmentación y especialización de actividades en la esfera pública otrora centralizadas en un mismo órgano institucional, tales como financiación, provisión de servicios, regulación, inspección, vigilancia y control y formulación de políticas. Tal ordenamiento además de tener la intención de un mejor desempeño del gasto público, haciéndolo más productivo, tenía la intención de evitar la captura de las nuevas responsabilidades por parte de los agentes que asumían los servicios del Estado.

Con excepción de Colombia, México y Panamá y los países estrictamente Caribeños, en América Latina y el Caribe entre el 70% y el 80% del total del recaudo tributario se explica por la imposición indirecta, que se impone plenamente en los años 90s, a la vez que los impuestos internos son los que determinan la estructura tributaria del recaudo. En términos de tributación/PIB, para América del Sur, para el primer lustro de los años 90s, la tributación interna comienza con un 7% y se acerca para 1996 al 7.8%, al tiempo que la externa, se mantiene en 1.4% para la mayoría del periodo. En Centroamérica, la participación de los internos se mantiene sobre el 7% para 1996 y los externos en 3.1%. La excepción es en los países estrictamente Caribeños, en los que desde 1980 y hasta 1996, los externos están para la mayor parte del periodo por encima de 10% y los internos entre un 5% y un 6% o algo más (CEPAI, 1998).

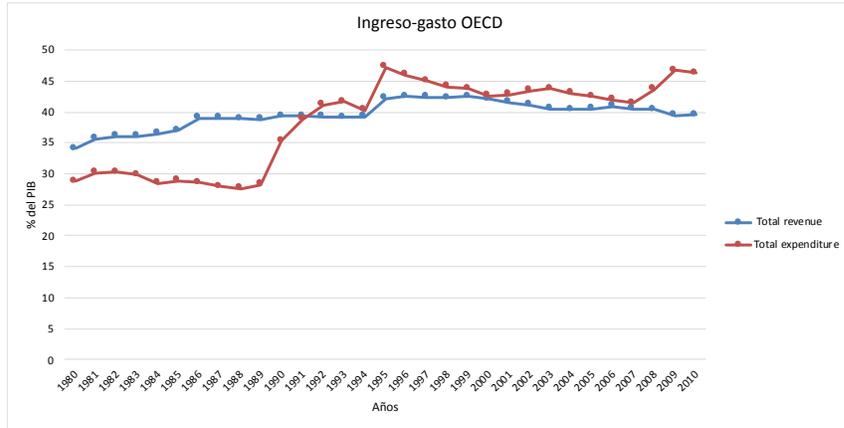
Paralelo con la tendencia anteriormente descrita, las tasas básicas del impuesto a las ventas se disparan en la mayor parte de los países para los cuales se dispone de

información (CEPAI, 1998). Las economías más grandes de la Región así lo demuestran, como son los casos de Brasil con una tasa de 15 en 1967 a una tasa de 17 en 1997; Argentina de 16 (1975) a 21 (1997); Colombia 10 (1975) a 16 (1997); México 10 (1980) a 15 (1997); Venezuela 10 (1993) a 16.5 (1997). Algunos países como Chile y Perú, ya en 1975 estaban muy por encima de la Región, con una tasa de 20, lo cual explica que se morigere en 1997 a 18, el valor aún más alto de todos los países de los que se dispone de información a ese corte. Paraguay también es una excepción en la tendencia pues en 1975 su tasa fue de 12 y para 1997 de 10.

El contraste con los países de la OCDE es importante, donde la mayor parte de la tributación es directa, pues para el segundo lustro de los años 90s bordeaba el 66%, mientras que en el caso de América Latina para la misma época se ubicaba en el 25% del total. Igualmente, contrastante es la composición de los sujetos pasivos de esta tributación, toda vez que de estos últimos tributos en América Latina entre el 60% y el 80% proviene de tributación a empresas y entre el 10% y el 15% a personas naturales (CEPAI, 1998). La tasa tributaria marginal en los impuestos directos, en especial el de renta, en la medida en que la tributación indirecta aumenta su base y su tasa, tiende a disminuir. En efecto a lo largo de los años 80s y 90s, la tasa marginal de las empresas bajó en cerca de 10 puntos (1986-1994) y las tasas marginales superiores a personas naturales sobre la renta personal se disminuyeron de 4% a 28% en el mismo periodo de comparación. Lo cual se complementa como ya se dijo (*supra*), con una disminución de la variedad (casi a la mitad) de tasas impositivas respecto de los rangos de renta gravable, lo que equivale a que los rangos de ingresos se amplíen.

Países OCE. En cuanto a la OECD, el análisis realizado de las bases de datos obtenidas de la misma organización permite evidenciar que en la década de los años 80's el promedio del ingreso público fue mayor que el del gasto público. Desde la década de los 90's hubo una tendencia distinta, mostrando que el gasto fue mayor a los ingresos, sin que las curvas se distancien significativamente, como se puede evidenciar en la siguiente gráfica.

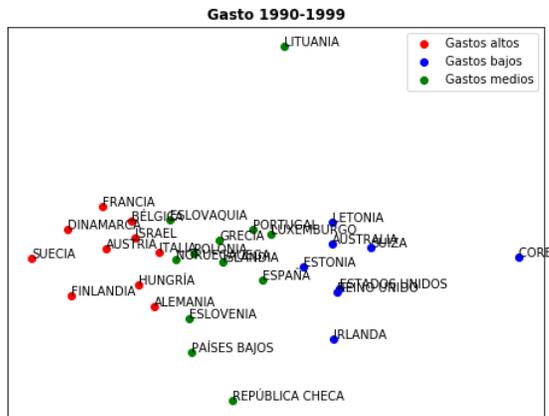
Figura 7-26: Ingreso-Gasto Países de la OCDE



Fuente: Elaboración propia con fundamento cifras OCDE

Agrupación de los países OECD según el gasto. Los agrupamientos se basan bajo los parámetros descritos anteriormente. Se dispone información desde la década de los años 90's, dado que los datos que ofrece la página de la OECD solo 5 países presentan datos para años anteriores, por lo cual no se realiza ninguna imputación de datos, debido al alto porcentaje de datos faltantes. La mayoría de los países para el periodo se agrupa en la categoría medio respecto al gasto público/PIB, el menor número en el grupo bajo y un número intermedio en el de alto.

Figura 7-27: Agrupación de países gasto público/ PIB OCDE 1990-1999



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas OCDE

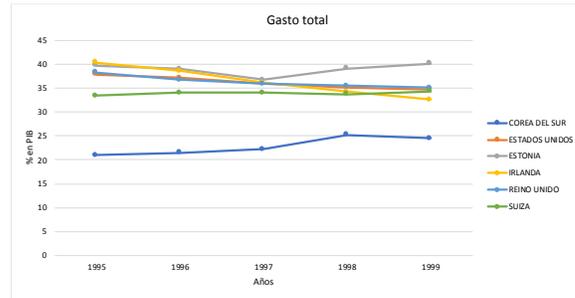
Países de la denominada corriente anglosajona, en clave de reforma al Estado que se evidencia desde los años 80s se encuentran en el grupo de bajo, como EEUU, Corea del Sur, Australia, Reino Unido e Irlanda. Mientras que quienes traían trayectorias profundamente afianzadas en el Estado Nacional de Bienestar Keynesiano, como Alemania, Francia, Italia, Austria y varios de los países Nórdicos, lo hacen en el grupo alto.

Tabla 7-9: *Agrupación de países gasto público/ PIB OECD 1990-1999*

Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
Australia	Eslovaquia	Alemania
Corea de Sur	Eslovenia	Austria
Estados Unidos	España	Bélgica
Estonia	Grecia	Dinamarca
Irlanda	Islandia	Finlandia
Letonia	Lituania	Francia
Reino Unido	Luxemburgo	Hungría
Suiza	Noruega	Israel
	Países Bajos	Italia
	Polonia	Suecia
	Portugal	
	República Checa	

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y la Cepal

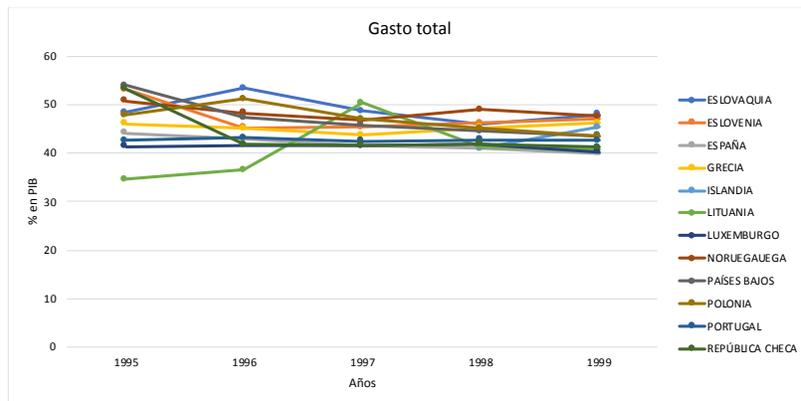
Los países de bajo gasto público/PIB corresponden a la banda entre 33% y 40% en donde cae la mayor parte de los países de este grupo, relativamente pequeño. una excepción a la regla de este grupo corresponde a Corea del Sur que está en la franja entre el 20% y el 25%, asemejándose a países de ingreso medio para el caso de América Latina y el Caribe. Nótese para el conjunto de estos países, el contraste abismal con los de América Latina y el Caribe, respecto de los cuales el nivel de gasto público/PIB, se asimila a los del grupo alto. El número de países en este grupo es de seis, siendo relativamente pequeño frente al conjunto de países cubiertos por la OECD.

Figura 7-28: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB OECD 1990/1999

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas OECD

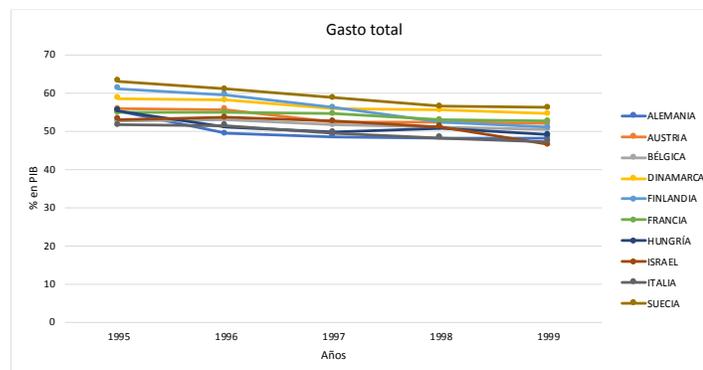
El grupo medio de gasto público/PIB comprende los países de la OECD que están comprendidos en una banda de valores mayoritariamente ubicados entre el 40% y el 50% donde se encuentran doce países de la Región, lo cual contrasta abiertamente con los países de América Latina y el Caribe, que se encuentran muy lejos de estos valores. Esto demuestra la importancia de diferenciar los tipos de capitalismo y Estados para la época, que se encontraban en sus propias trayectorias históricas previas a la manera como construyeron sus Estados Nacionales Keynesianos del Bienestar en las décadas anteriores a los años 80s.

Algunos de los países de este grupo suben puntualmente para algunos años por encima del 50% del gasto total/PIB, como son los casos de Lituania, Eslovaquia, Polonia, Países Bajos, República Checa y Noruega. Como se observa algunos de estos países tienen trayectorias propias de los Estados socialistas que correspondían al bloque soviético, lo cual explica los altos niveles registrados, en el sentido del enfoque activamente interventor del Estado. Lituania por su parte, así como en un año puntual está por encima del 50%, en los dos primeros años se ubica por debajo del 40%, único que presenta ese comportamiento del grupo de países. Muestra en especial una tendencia marcada oscilante.

Figura 7-29: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB OECD 1990/1999

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes OECD

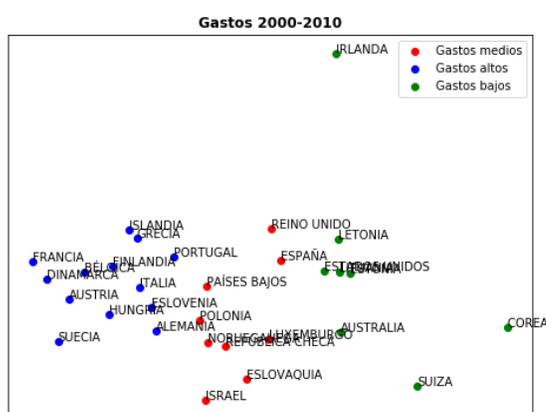
El grupo alto de la relación gasto público/PIB, ubica la mayor parte de los países en una franja superior al 50% y en un techo general del 60%, en donde se registran la mayor cantidad de los datos. Las excepciones por encima de esta franja corresponden a un par de años puntuales de Suecia y Finlandia. En este grupo sobresalen Alemania, Francia, Hungría, Italia e Israel, así como varios países Nórdicos. Capitalismos caracterizados por Estados reconocidamente gestores de la actividad económica y social.

Figura 7-30: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB OECD 1990/1999

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas de la OECD

El grupo bajo gasto público/PIB para 2000/2010 mantiene en esencia los mismos países respecto del periodo anterior; a su vez los países de gasto medio se reducen en al menos cuatro países, el grupo alto aumenta en número de países. Como tendencia predominante son más los países que cambian de grupo en forma ascendente que aquellos que disminuyen de grupo. Esto expresa una era marcadamente diferente en cuanto a mantener el nivel de gasto público activo en la mayor parte de los países de la OECD.

Figura 7-31: Agrupación de países gasto público/ PIB OCDE 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas de la OECD

Lituania se ubica en el grupo bajo de gasto público/PIB descendiendo para este periodo del grupo medio, a la vez que el Reino Unido sale del mismo grupo y asciende al medio. En el grupo de gasto medio se ubica Israel, que en el periodo anterior se ubicaba en el alto, a la vez que en sentido contrario varios países del grupo medio se reubican en el de alto, como son los casos de Eslovenia, Grecia, Islandia y Portugal. De esta manera se refuerza la tendencia a mantener alto el gasto público/PIB, como característica distintiva frente a los años 90s.

Tabla 7-10: Agrupación de países gasto público/ PIB OECD 2000-2010

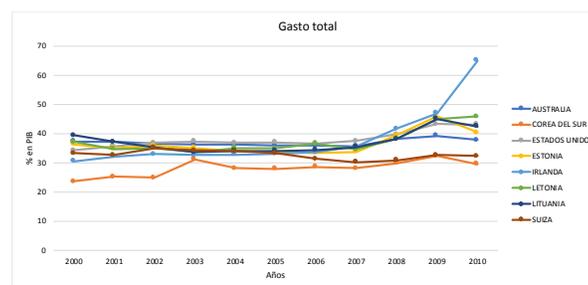
Gastos bajos	Gastos medios	Gastos altos
Australia	Eslovaquia	Alemania
Corea de Sur	España	Austria
Estados Unidos	Israel	Bélgica

Estonia	Luxemburgo	Dinamarca
Irlanda	Noruega	Eslovenia
Letonia	Países Bajos	Finlandia
Lituania	Polonia	Francia
Suiza	Reino Unido	Grecia
	República Checa	Hungría
		Islandia
		Italia
		Portugal
		Suecia

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas de la OECD

El comportamiento del grupo bajo de la relación gasto público/PIB, ubica la mayor parte de sus valores en la banda entre el 30% y el 40%. Algunas excepciones hacia finales de la década lo constituyen Australia, Letonia, Estonia y EEUU, que suben por encima de la franja de valores normalizados. Especialmente notorio es el caso de Australia, que se ubica alrededor del 68% para el último año. Otra excepción en algunos años del periodo es Suiza, que, al contrario de los países mencionados, se ubica por debajo del 30%. De todo este grupo de países Lituania es el que restringe su indicador, pues en la década anterior se ubicaba en el grupo medio.

Figura 7-32: Comportamiento países Gasto Bajo-Gasto Público/PIB OECD 2000/2010

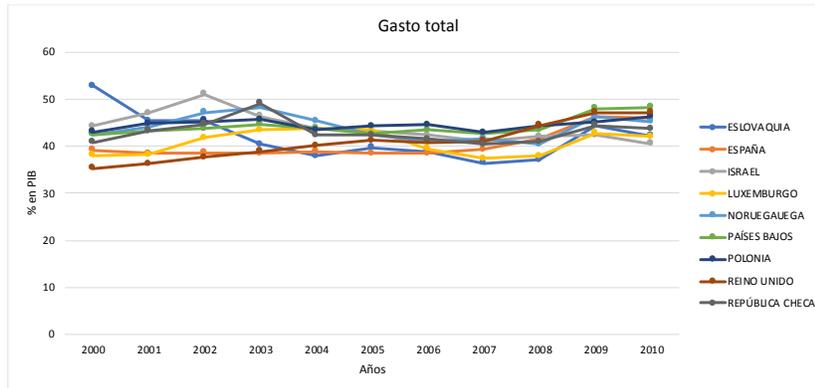


Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas de la OECD

El grupo medio en la relación gasto público/PIB, ubica la mayor parte de sus valores entre el 38% y el 45%, con la excepción del Reino Unido, que comienza el periodo desde 35% y

crece sostenidamente hasta acercarse a la cota superior del grupo. Eslovaquia en sentido contrario comienza el periodo por encima del 50% pero luego se encauza en la banda del grupo.

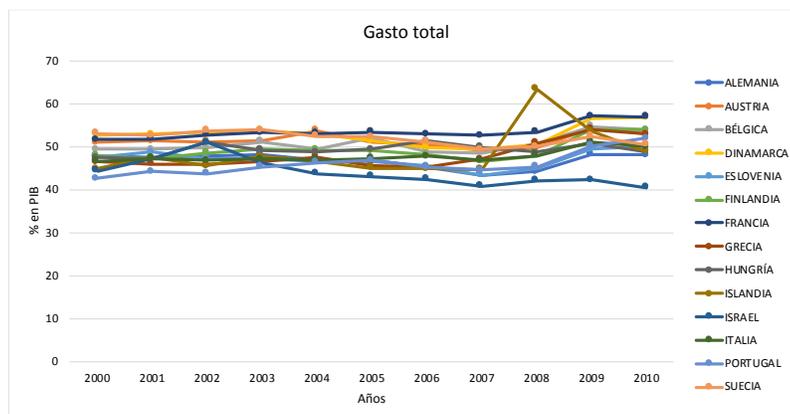
Figura 7-33: Comportamiento países Gasto Medio-Gasto Público/PIB OECD 2000/2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en cifras de la OECD

El grupo alto en la relación gasto público/PIB va arriba del 45% hasta el 55%, franja en la que cae la mayor parte de los valores del grupo de países a lo largo de la década. Francia presenta un comportamiento oscilante y tendiendo a caer al grupo de medio hacia el final de la década. Islandia presenta un comportamiento atípico del indicador hacia el 2008 pues se eleva por encima del 60%, si bien la mayor parte del periodo se moviliza en la banda.

Figura 7-34: Comportamiento países Gasto Alto-Gasto Público/PIB OECD 2000/2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadística de la OECD

La siguiente tabla muestra el comportamiento del gasto público para los países OECD. No se presenta gran variabilidad entre el gasto de cada país, pues arroja una desviación estándar de un factor de 8,0300 y 6,2742 para las 2 décadas, lo que evidencia un comportamiento muy similar entre el gasto de los países. La media se ubica en 45 y 43

Tabla 7-11: Medidas centrales gasto público países OECD 1990-2010

Medida	1990-1999	2000-2010
Media	45,0021	43,6920
Desviación estándar	8,0300	6,2742
Máximo	59,037	53,4986
Mínimo	22,9114	28,0926

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas de la OECD

Los valores mínimos de los rangos se elevan desde 23 al 28 de los años 90s a la primera década del 2000, lo cual contrasta de forma sustancial con los de América Latina y el Caribe, cuyo valor más bajo de los treinta años fue en el quinquenio 1995-1999 en que el piso se ubicó en 6,7 (Supra). Los valores máximos están entre 59 y 53, en contraste con los de América latina y el Caribe que se ubican en 41,6 (quinquenio 1984-1989) y 38,6 (quinquenio 1995-1999).

Los promedios de gasto publico/PIB en la OECD se ubican en 45% y 43% en las dos décadas, en comparación con los quinquenios de las mismas décadas el contraste es notorio con América Latina y el Caribe, que se comportó con 20,5% (1990-94), 21,7% (1994-99), 23,7% (2000-2004) y 25% (2005-2010). Como ya se señaló atrás, las trayectorias de los capitalismo europeos y su acople estructural con los Estados

Nacionales de Bienestar Keynesiano previos, permite discernir unas características contrastantes con los de América Latina y el Caribe.

Los países de la OCDE con todo y ser de la merma en el crecimiento económico denotado desde la mitad de los años sesenta, sobre todo, Japón y Europa, mantuvo un crecimiento del gasto público sustentado hasta los años 80s (en 1964 el promedio se ubicaba en 29,7%), alcanzando un medio en la década de los 80s de 41% del PIB (Bandres y Gadea, 1920). Como se observa hasta la primera década del presente siglo con oscilaciones leves, el promedio se mantiene, incluso para finales de los años 20, para al menos treinta y dos países cercano al 42%.

Agrupación de los países OECD según el ingreso.

Los agrupamientos se basan bajo los parámetros descritos anteriormente para el gasto público. Al igual que con el gasto público, se cuenta con series estadísticas completas desde la década de los años 90's, dado que los datos que ofrece la página de la OECD registran solo cinco (5) países con datos completos desde 1980, y carece de sentido realizar un agrupamiento bajo esa información, debido al alto porcentaje de datos faltantes. Para los países OECD las agrupaciones de detalle se pueden ver en el anexo B., nuevamente bajo los mismos parámetros que los anteriores. La siguiente tabla muestra el comportamiento del ingreso público para los países OECD usando medidas centrales de ingreso público. Hay una variabilidad considerable en los datos de ingreso (Anexo B), por lo que los ingresos por cada país son bastante diferentes.

Con las medidas centrales del ingreso público se observa que la media de ingresos en la década de los años 90s es de 42%/PIB y en el 2000-2010 se mantiene. En contraste con ello, en América Latina y el Caribe (supra) el valor va de 21% al 22% del PIB en la siguiente década. Un sector público más sólido en el lado del gasto y del ingreso.

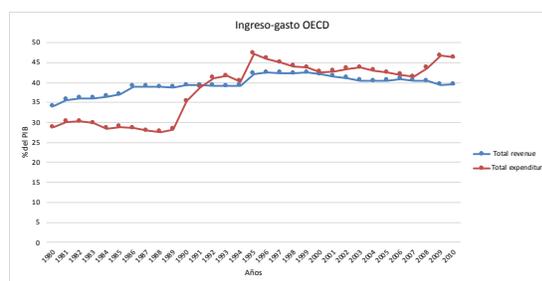
Tabla 7-12: *Medidas centrales ingreso público OECD 1990-1999*

Medida	1990-1999	2000-2010
Media	42,4390	41,7526
Desviación estándar	7,365	6,9271
Máximo	57,010	57,1197
Mínimo	24,869	29,637

Fuente: Elaboración propia

También en contraste con América Latina y el Caribe, los países de la OECD en los años 80s tuvieron su nivel de ingreso promedio por encima del gasto público y si bien desde la década de los años 90s el ingreso se mantiene moderado en sus tasas de crecimiento frente al crecimiento del gasto público desde finales de los años 80s, las curvas no distan demasiado unas de otras, en forma de una brecha que pueda resultar en un desequilibrio de tipo estructural.

Figura 7-35: *Ingreso/gasto como proporción del PIB 1980-2010*



Fuente: Elaboración propia con fundamento en la estadística de la OECD

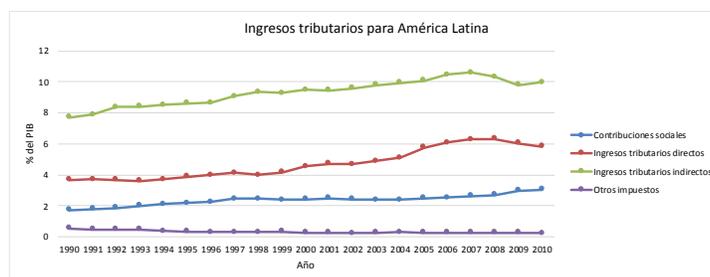
Composición del gasto e ingreso para América Latina y los países OECD. Cabe recordar que para los ingresos los datos disponibles para el análisis de su composición, solo fue posible desde 1990. Para América Latina y el Caribe, se relacionan los conceptos a ser utilizados en la composición de los ingresos tributarios en la siguiente tabla:

Tabla 7-13: Conceptos de Ingresos Tributarios**Ingresos Tributarios**

- **Ingresos tributarios directos:** Se refieren a los impuestos sobre los ingresos, utilidades y ganancias sobre el capital para personas físicas, corporaciones y empresas, impuestos sobre la propiedad y otros impuestos directos.
- **Ingresos tributarios indirectos:** Se refieren a los impuestos generales y específicos sobre los bienes y servicios, comercio y transacciones internacionales y otros indirectos.
- **Contribuciones sociales:** Ingresos generados a través de los sistemas de seguridad social.
- **Otros impuestos**

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas de Cepal

Los ingresos para América Latina y el Caribe presentan un crecimiento lento en todos los años analizados, siendo los ingresos tributarios indirectos los más altos, seguidos de los ingresos tributarios directos y las contribuciones sociales. Para los ingresos tributarios directos se puede evidenciar un crecimiento más acelerado para los años 2004, con un 0.60%. Para los ingresos tributarios indirectos/PIB se tiene un promedio de 9.303%. Para los ingresos tributarios directos/PIB se tiene un ingreso promedio de 4.704%, los cuales representan los mayores ingresos. Todos los ingresos arrojan un comportamiento de tendencia creciente en su participación respecto al PIB bastante similar, como se presenta en las gráficas, excepto otros impuestos (CEPALSTAT, 2023).

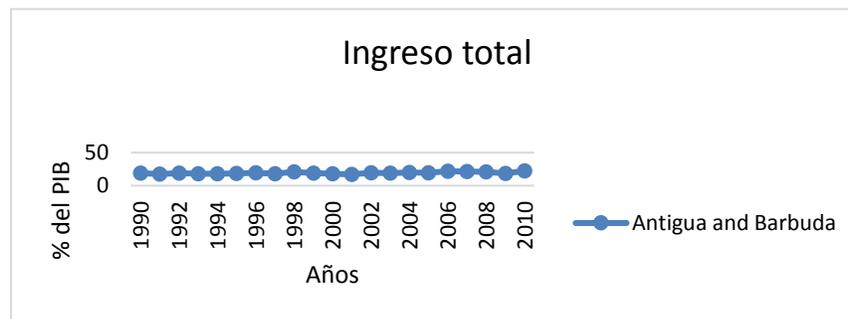
Figura 7-36: Composición de ingresos para América Latina 1990-2010

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas Cepal

En el primer lustro de la década de los años 90s para América Latina y el Caribe, los ingresos por contribuciones sociales/PIB mantienen un nivel alrededor del 2% y posteriormente a partir del segundo lustro de los años 2000, muestran una curva ascendente. Al respecto se subrayan dos aspectos sustanciales. El primero es respecto de las contribuciones en la OCDE, cuyo nivel es muy superior en varias veces respecto de la Región (infra), a la vez que el nivel progresivo de crecimiento en la propia Región de América Latina y el Caribe y las disparidades de su importancia relativa respecto a lo que recaudan los gobiernos centrales en sus ingresos corrientes. En la década de los años 90 (primer lustro), por ejemplo, los países de mayor participación de las contribuciones sociales/ingresos corrientes del gobierno central, fueron Colombia, Brasil y Argentina (33%, 29% y 28%), en contraste con el extremo opuesto de Chile, Bolivia, Honduras, Paraguay y Venezuela con valores en un rango entre 5% y 7%. En el medio se encuentran países como Ecuador, México y Perú (Entre 12% y 13%) (CEPAI, 1998)

Así como se presentan contrastes de los países entre los ingresos totales y sus dinámicas de crecimiento respecto del PIB, lo hacen los países frente a las contribuciones. Tomando tres de los países referentes al nivel de sus contribuciones, para ejemplificar las disparidades, se observa que desde la década de los años 80s el crecimiento es bastante marcado, en contraste con Chile y México. Al final de la primera década, esos tres países tienden a converger.

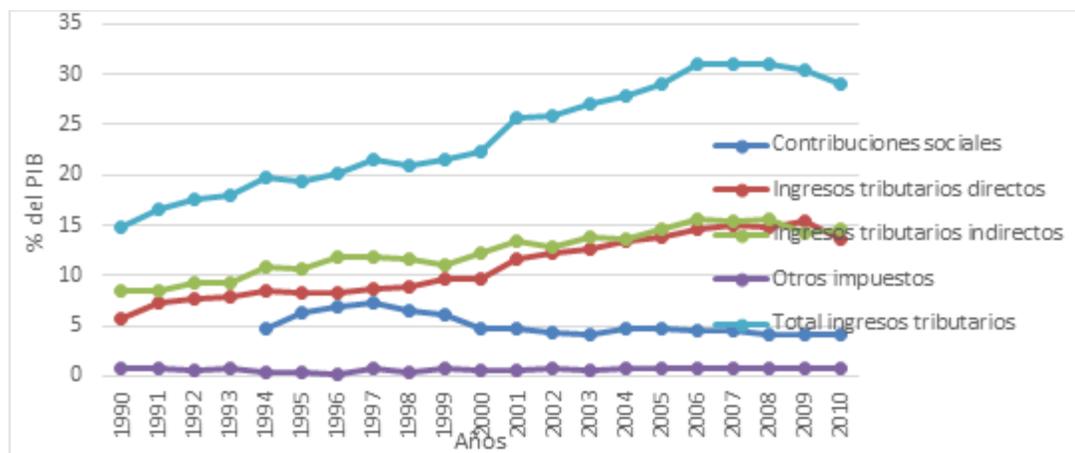
Figura 7-37: *Contrastes de ingresos totales en sus dinámicas de crecimiento frente al PIB Colombia, Chile y México 1980-2010*



Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y Cepal

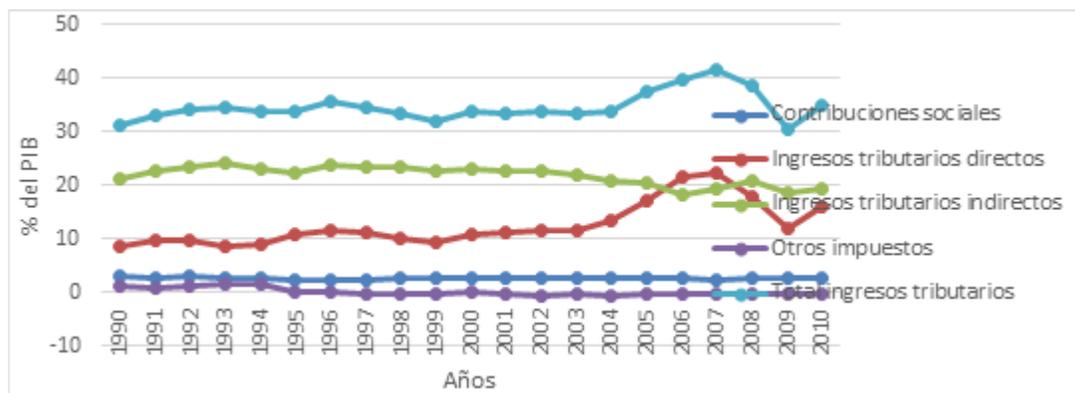
Realizando foco en estos tres países a manera de ilustración, Colombia crece sus contribuciones sociales/PIB hasta la mitad del segundo lustro de los años 90s, para luego oscilar cerca al 5%. Mientras que sus ingresos tributarios directos e indirectos crecen sostenidamente y los indirectos se mantienen la mayor parte del periodo por encima de los directos.

Figura 7-38: Colombia, composición del ingreso público 1980-2010



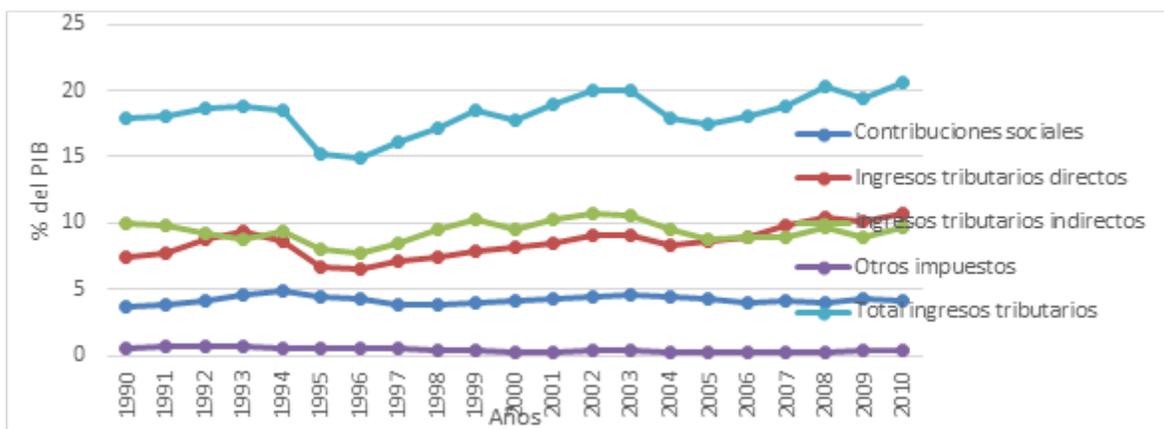
Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y Cepal

Chile por su parte mantiene bajas las contribuciones sociales/PIB, por la mitad del caso colombiano, a la vez que sus ingresos tributarios son varios puntos del PIB más altos a lo largo del periodo respecto de los de Colombia, con una brecha mayor entre impuestos indirectos respecto a los directos en la mayor parte del periodo a favor de los primeros, mientras que en el segundo lustro del 2000, los ingresos tributarios directos crecen alcanzando y superando los ingresos tributarios indirectos (los cuales ceden además participación en el PIB), para al final del periodo volver estos últimos a ser predominantes (CEPALSTAT, 2023).

Figura 7-39: Chile, composición del ingreso público 1980-2010

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y Cepal

Para México, la dinámica del ingreso público con una pendiente de crecimiento moderada entre 1995 y 2010 (excepto 2002-2004 que tiende a bajar) y su nivel no superior al 20%, explica el papel intermedio del peso de las contribuciones/PIB y de las contribuciones sociales/ingresos corrientes del Gobierno Central. La composición del ingreso total no sufre variaciones marcadas durante el periodo (CEPALSTAT, 2023)

Figura 7-40: México, composición del ingreso público 1980-2010

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del FMI y Cepal

Es importante resaltar, que al final del periodo de estudio, para el año 2010, la composición comparada de ingresos entre la OCDE y los países de América Latina son evidentes.

Respecto del impuesto sobre la renta y utilidades/PIB América Latina recauda el 4.8% frente a 11.3% de la OCDE, lo que representa en su estructura de ingresos para cada uno el 25.5% frente al 32.2%. En contribuciones de la seguridad Social 3.6% respecto a 9.1% lo que en términos de estructura tributaria representa frente al total para cada uno el 17.2% contra 26.4%. Impuestos a la propiedad 0.8% frente a 1.8%, respectivamente. E impuestos sobre bienes y servicios 9.9% y 11%, lo que en términos relativos de los ingresos tributarios de cada cual equivale a 52.1% contra 33.1% (CEPALSTAT, 2023).

Las dinámicas de los capitalismos y sus respectivas trayectorias, tanto de los bloques de países referenciados, como dentro de cada uno de los bloques en la composición interna por países, muestra diferencias importantes, asociados a sus estructuras productivas, bloques de poder institucionalizados, formas institucionales de regulación y superposiciones estructurales con los modelos de regulación y los patrones de acumulación del capital (OECD, 2011).

Ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables.

Otro apartado que debe referenciarse en los ingresos de los países de América Latina en especial son los relativos a recursos naturales no renovables, lo que genera una presión ambiental importante, si bien su importancia relativa en algunos países es alta en su estructura exportadora. En general es reconocida en los capitalismos Latinoamericanos la importancia exportadora de bienes primarios. En los países exportadores netos de bienes primarios para el término del periodo de análisis sobre la primera década de los 2000, habita el 93% de la población, representa algo más del 50% de los países y genera el 97% del PIB total. La suerte de estos productos afecta sensiblemente las economías de la Región, sujetos a choques externos más drásticos.

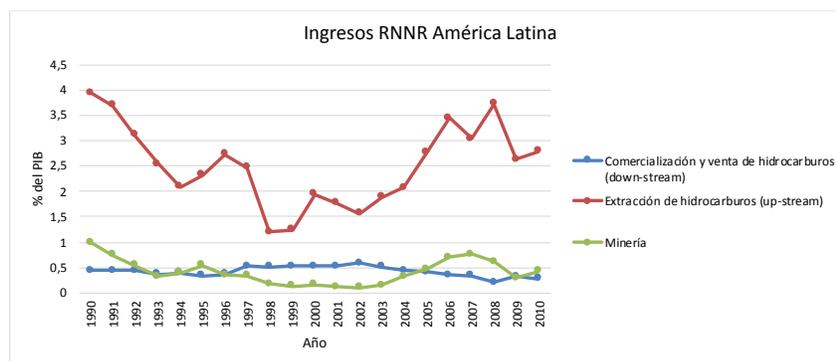
Un hecho a considerar en las diferencias de los capitalismos, en este aspecto, reside en que el stock por habitante de los bienes primarios en América Latina y el Caribe es menor,

comparativamente con los países de ingresos altos, lo cual es paradójico con su mayor dependencia resultante de sus ingresos de exportación, merced a la escasa diversificación de sus actividades económicas -aunque con variaciones importantes entre países- y a pesar de la vulnerabilidad de precios y términos de intercambio tendencialmente desfavorables. Si bien la proporción del valor exportador por estos bienes resultaba similar en los países de altos ingresos respecto de los de América Latina y el Caribe hacia finales de la primera década de los 2000, la dependencia fiscal era proporcionalmente mucho más alta de sus ingresos fiscales para los últimos (24% frente a 9% de los ingresos fiscales totales).

Los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables derivados de la comercialización y venta de hidrocarburos, extracción de hidrocarburos y minería, para América Latina, ha tenido fuertes oscilaciones para la serie disponible en los años 90s, en especial en materia de extracción.

La extracción de los hidrocarburos representa el mayor ingreso, es muy volátil en su participación en el PIB, mostrando un rápido decrecimiento entre los años de 1990 hasta 1995, cayendo desde los 3.9% hasta los 2.7%. En 1998 se presenta el ingreso más bajo que es del 1.19%. Desde ese año vuelve a mostrar un crecimiento, alcanzando su mayor ingreso en el 2008 con el 3,7%.

Para la minería se presenta un comportamiento menos volátil que el de los hidrocarburos, mostrando un decrecimiento en los años de 1990 hasta 1999, empezando desde el 0.99% hasta llegar al 0.13%. Luego muestra un crecimiento, alcanzado su punto máximo en el año 2007, llegando al 0.76%. La comercialización de los hidrocarburos se mantiene bastante constante a lo largo del tiempo.

Figura 7-41: Ingresos fiscales Recursos Naturales No Renovables 1990-2010

Fuente: Elaboración propia con fundamento en cifras Cepal

Composición del gasto público América Latina y el Caribe y OECD

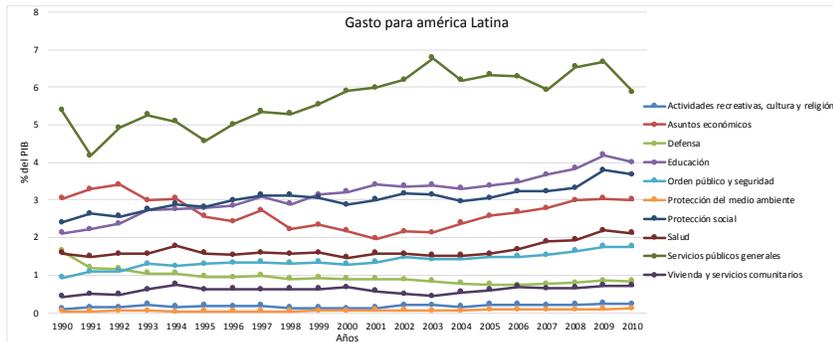
La composición del gasto tiene series estadísticas para América Latina y el Caribe en el periodo 1990-2010. En el Anexo 3 se identifica la relación de los conceptos utilizados para las cifras. Se evidencia que el gasto/PIB más volátil corresponde a los servicios públicos generales, donde a lo largo del tiempo muestra una tendencia al incremento. El menor valor se presentó entre los años de 1990-1994, con 4.1% y el gasto más alto/PIB se presentó en el 2003, con 6.8%. Para los siguientes periodos dicho gasto sostiene su crecimiento en una banda de valores/PIB de 6% al 7%. El gasto de los servicios generales/PIB fue mayor con respecto a otros gastos.

La educación muestra un crecimiento uniforme, pasando del cuarto, al segundo lugar en la escala de gasto/PIB, superando a la protección social y a los asuntos económicos al final de la década de los años 90's. Los asuntos económicos presentaron una caída significativa pasando de un segundo al cuarto lugar de significancia en la escala del gasto. La protección del medio ambiente es el más bajo, conjuntamente con las actividades recreativas, cultura y religión. El gasto de defensa tiene una pendiente negativa, aunque poco severa desde 1991 hasta el 2007 y para los tres últimos años tiene ligeramente a aumentar. Sin embargo, orden público y seguridad tiene una tendencia creciente desde menos del 1% del PIB hasta cerca del 2% al final del periodo.

En comparación con la década de los años 80s, frente a los años 90s, para el promedio regional de los países de América Latina, tomando como referencia la participación de cada tipo de gasto (como porcentaje) en el gasto total de los gobiernos centrales, los sectores sociales -educación, salud, seguridad social y vivienda- que se ubicaron en el último lustro de los años 80s en 37.9% se incrementaron al 43.3% para el primer lustro de los años 90s, mostrando por tanto una reacción frente al enorme ajuste fiscal de los años 80s que recayó con fuerza en este tipo de gasto público -información no disponible para los países del Caribe. En términos del PIB pasaron del 2.5% al 3.2% (CEPAL, 1998).

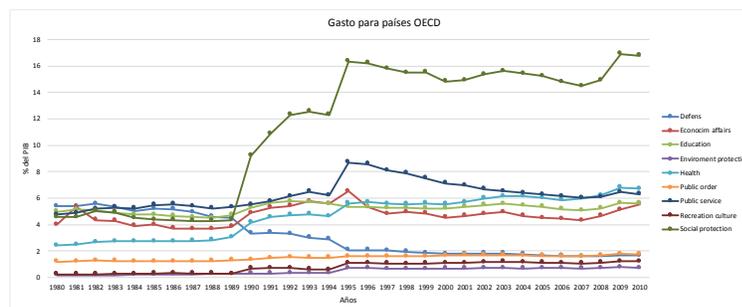
La presión sobre pagos de intereses baja como proporción del gasto total de 18% al 15.5%, por efecto de los acuerdos de pago celebrados al amparo de los ajustes estructurales de la década de los años 80s. Conjugados los servicios generales, el gasto en defensa y seguridad y orden público respecto al gasto público total para el mismo periodo de comparación (1985-1989/1990/1995) descienden desde el 27.5% al 24.6% (CEPAL, 1998).

En términos de composición económica del gasto público, en América Latina los subsidios de transferencia como componente del gasto corriente y en relación (como porcentaje) al gasto total aumentan de 22.6% al 26.8% (Comparando los periodos 1985-1989/1990-1996). En términos del PIB este tipo económico de gasto público se ubica en el 4.5% para el periodo 1990-1996 -para el promedio Regional de los países del Caribe en 4.9%-. Comparado con el mismo tipo de gasto de la OECD que se ubica en 21.1% del PIB para el mismo periodo, es significativamente inferior (CEPAL, 1998). Lo cual muestra la divergencia de los capitalismo del Bienestar que previamente se habían construido y que se mantienen en sus diferencias a pesar de las tendencias homogeneizadoras emergidas de las visiones discursivas y de las tendencias materiales de la globalización económica.

Figura 7-42: Composición del Gasto Público América Latina y el Caribe 1990-2010

Fuente: Elaboración propia con fundamento en estadísticas del Fondo Monetario Internacional y la Cepal

La composición del gasto para los países OECD está distribuida en el detalle de cada concepto que se relaciona en el anexo 3. La protección social/PIB muestra un punto de inflexión frente a la década de los años 80s desde 1990, año a partir del cual se registra un crecimiento muy rápido, pasando de 4.3% en 1989 al 16.9% en el 2009. El servicio público muestra también un crecimiento atípico en el año 1995, llegando al 8.7% del PIB, luego muestra un pequeño decrecimiento a los siguientes años, llegando a un valor de 6% al final del periodo de observación. Salud es otro gasto que muestra un rápido crecimiento, pasando desde un cuarto a un segundo lugar en la escala de gasto, terminando en el 2010 como el segundo gasto más alto alrededor del 6.5% del PIB. Por su parte, defensa muestra un rápido decrecimiento desde 1989, pasando del 4.3% al 1.7% en el año 2010. Los demás gastos se mantienen con fluctuaciones no significativas a lo largo del periodo de observación (OECD, 2023).

Figura 7-43: Composición del Gasto Público países OECD 1990-2010

Fuente: Elaboración propia con fundamento en cifras OECD

Privatización de empresas públicas.

Una orientación de política de los ajustes estructurales del Estado, en la órbita de la economía pública, fue avanzar en un proceso creciente de privatizaciones de las empresas estatales. Como se ha argumentado (Supra), el cambio del modelo de economía pública como tendencia emergida de la década de los años 80s, enfatiza en el papel del Estado como arbitrador de las rentas exencionadas en ejercicio de la potestad tributaria en reemplazo de su papel como generador de ingresos producto de su actividad económica.

Antes del proceso privatizador de los años 80s y 90s, las empresas públicas tenían una participación importante en términos de valor agregado, inversión fija, participación en el crédito interno como % del PIB, así como en la generación de empleo en las economías más representativas de la Región. Para 1982 en el preludio de la crisis, se aportaba valor agregado en el 30.9% en Venezuela, 14.2% en Chile, 4.7% en Brasil, 4.6% en Argentina, 3.1% en Paraguay y 2.6% en Colombia. Su participación en inversión fija como % de la inversión bruta en la economía era significativa, como en los casos de Venezuela (35.7%), Brasil (25.8%), Costa Rica (23.2%), México (23.1%), Ecuador (21.1%), Chile (15.8%), Argentina (15.4%), Honduras (14.6%), Colombia (12.7), entre otros.

El surgimiento de las empresas públicas y su papel se asociaba permisivamente al proceso de construcción de los regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe y en particular al influjo y aceptación del papel del sector público en la gestión del desarrollo, en el cual la creación de empresas con aporte estatal contribuía, entre otros, al crecimiento económico, al fomento de la inversión privada asociada bajo el fenómeno de la empresa o sociedad de economía mixta, a suplantar la no existencia de la inversión del sector privado, a la valoración del riesgo, a la maduración o al monto de las inversiones que restringía el cálculo de los particulares, en general a diferentes barreras de acceso, fallas del mercado,

o decididamente a valoraciones políticas del papel del Estado bajo los pactos institucionalizados de los bloques de poder.

Las modalidades de privatización se dieron en el sentido de venta directa de las empresas al sector privado, o en el sentido de ofertar acciones de participación al sector privado para capitalizar las empresas. En un sentido amplio el concepto también abarcó la externalización de servicios mediante la operación de actividades parciales que realizaban directamente las entidades del Estado, como editoriales, publicidad y otros servicios auxiliares; servicios de los cuales solamente el Estado tenía injerencia como la salud, educación primaria, aseo, suministro de agua, entre otros, se transfirieron o se permitió el ingreso más o menos único del sector privado; y el sistema de infraestructura se concesionó para construcción, mantenimiento y operación de la misma, en la cual entran las vías, aeropuertos, recintos culturales, túneles y puentes.

Desde el comienzo de los años 1988 hasta 1997, para América Latina y el Caribe, la Cepal calculó el valor de las privatizaciones de empresas públicas tanto del sector productivo como de servicios, en 76.000 millones de dólares (CEPAL, 1998). En términos del PIB, la significancia de estas privatizaciones varió para cada país. Así en dólares de los años 90s, para el mismo periodo y respecto del PIB, para Bolivia sus privatizaciones en ese mismo periodo correspondieron al 32% del PIB, seguido por Perú para el cual fue de 16%, Argentina con el 10%, México con el 8.9%, Colombia con el 7.5% y Brasil y Chile para los que giró alrededor de 5% (CEPAL, 1998).

La forma como este proceso se asimiló por países, por ende, marca ciertas diferencias. Así, por ejemplo, Chile entre 1975 y 1982, bajo la egida de la dictadura militar devolvió 200 empresas del sector de bienes transables internacionales y entidades financieras, que habían sido nacionalizadas en el periodo de Salvador Allende, las cuales arrojaron cifras de 1.2 mil millones de dólares. Con el inicio de la crisis de los años 80s, varias de esas empresas regresaron al Estado y luego vueltas a transferir a los particulares en 1984-1985. Una nueva ola de privatizaciones se produce entre 1985-1989 con otras 30 empresas

públicas que correspondían a sectores transables internacionalmente como no transables, como es el caso de las empresas de servicios públicos. Para el final de la dictadura solamente quedaban 30 empresas públicas contra las 200 existentes en 1974. Con la llegada del Gobierno democrático, sobre los años 90s, el paquete de privatizaciones continuó, pero varió el enfoque, centrando las mismas en pequeñas empresas y en partes accionarias pequeñas subastadas a particulares (Devlin, 1993).

En México, desde 1983 se comenzó el periodo privatizador que se intensificó desde 1989, lo cual se aprecia en la disminución del número de empresas de 1155 a 280 entre 1982 y 1990, cobijando empresas de tamaño pequeño correspondientes al sector de bienes transables internacionalmente y luego a empresas de mediano y gran tamaño, hasta llegar a las grandes empresas de servicios públicos, la red de carreteras y los bancos (Devlin, 1993). Las liquidaciones, fusiones y traspaso a otros niveles de gobierno fueron parte de este paquete, siendo las ventas la tercera parte del total de las enajenaciones. Entre el inicio del proceso y hasta 1991, se realizaron ventas por 15.000 millones de dólares.

El patrón Argentino comenzado en 1989, Brasileiro desde 1991 y Venezolano en 1990 es similar, siguiendo intensidades y patrones en el tiempo diferenciados, pero en los hechos estilizados esencialmente el mismo. En general el patrón se extiende a toda la Región de América Latina y el Caribe, siendo especialmente importante para algunos en los años 80s e incluso desde los años 70s (Chile) y se extiende a las dos décadas restantes, siendo intenso y aún más fuerte en los años 90s y de menor impacto en la primera década del 2000, en la cual el péndulo tiende a devolverse -en algunos casos en forma radical- en algunos países (Argentina, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Nicaragua). Entre 1990 y 2001, las transacciones por privatizaciones se acercaron a los 361.000 millones de dólares, o el 47% de las inversiones en infraestructura respecto de los países en desarrollo. 178.000 millones de dólares se estiman como recaudo en la Región entre 1990-1997, con lo cual es América Latina la Región pionera en estos procesos en el mundo (Manzetti, 2009).

Los siguientes cuadros muestran el comportamiento de la privatización en algunos países de América Latina, los sectores y las características de la privatización (CEPAL, 2023). Con esta información se puede observar la variación con el tiempo, el valor de las privatizaciones, el peso relativo respecto del PIB y de los ingresos fiscales de los gobiernos centrales para países seleccionados.

Tabla 7-14: *Importancia relativa de privatizaciones para países seleccionados de América Latina 1982-1992*

País		Valor ^b	PIB ^c	Ingreso fiscal ^d (%)
México	1983	40	...	...
	1984	5	...	...
	1985	115	0.1 ^c	0.4
	1986	100	0.1	0.4
	1987	170	0.1	0.4
	1988	520	0.3	1.0
	1989	730	0.4	1.3
	1990	3 205	1.6	5.3
	1991	10 831	5.1	17.0
	1992	7 000	3.1	10.3
Chile	1985	10	0.1	0.3
	1986	230	1.4	4.0
	1987	310	1.7	5.6
	1988	560	2.5	8.1
	1989	235	0.9	3.0
	1990	...	...	...
	1991	...	...	...
	1992	...	...	...
Argentina	1990	2 105 ^{fg}	1.5	11.02
	1991	2 592 ^f	1.5	9.0
	1992	6 094 ^f	2.7	14.4
Brasil	1991	1 658 ^h	0.3	1.9
	1992	2 340 ^h	0.5	2.4
Venezuela	1990	9	...	0.1
	1991	2 290	4.4	14.5
		20	...	0.1

País	Valor ^b	PIB ^c	Ingreso fiscal ^d (%)
1992			
Colombia 1989	52	0.1	0.4
	72	0.2	0.5
1990	670	1.6	4.7
	82	0.2	0.6
1991			
1992			

Fuente: (S.f.). Cepal.org.

.^a Valor de las ventas y no necesariamente al flujo de caja. ^b Millones de dólares. ^c Equivalente en dólares. ^d Ingresos corrientes del sector público no financieros. ^e Equivalente a pesos. ^f Incluye títulos de la deuda externa valorizado a precios de mercado secundario. ^g incluye el valor original de la venta de aerolíneas argentinas. ^h Pagado casi exclusivamente con títulos de la deuda pública domestica. ⁱ Ingresos corrientes de gobierno central solamente.

Además de la importancia relativa puntual de algunas privatizaciones frente al PIB, el número de empresas privatizadas y la secuencia con la cual se desarrollaron las privatizaciones respecto a los sectores de actividad económica comprometidos, los mecanismos de venta son variados en cada etapa de la privatización para un mismo país o entre países. Igual ocurre con el contexto de los ajustes en la dinámica macroeconómica.

Los mecanismos de ventas comprenden las modalidades de tipo directa, licitaciones domesticas e internacionales, remate en bolsa, concesiones, venta a trabajadores y devoluciones. La transparencia y términos en los cuales se desarrollaron en varios países los procesos, bajo la forma de mecanismos institucionalizados por parte del Estado, sus evaluaciones y resultados, son en algunos casos documentados, proclives a la falta de transparencia y la corrupción (Gonzalez y Prem, 2022).

Las visiones de corto plazo de tipo fiscalista enmarcaron coyunturalmente la oportunidad del uso de los recursos para morigerar el déficit fiscal abultado de la década de los años 80s, pero también para el uso de tales recursos en gasto corriente. Los cálculos de los elementos a considerar desde la perspectiva de las empresas privatizadas no fueron explícitos ni fiscalmente contabilizados en forma transparente y pública. Las variables que intervienen en un cálculo adecuado deberían considerar el valor del patrimonio de la empresa cuando se realiza la privatización, sumado a los impuestos que se recaudarán de la empresa privatizada (deducidas las eventuales subvenciones fiscales concedidas por el gobierno y otras garantías), lo cual, de otra parte, debería compararse con el ingreso que se hubiera generado por la operación, deducidas las depreciaciones netas de la inversión bruta proyectada (considerando además los impuestos que hubiera pagado y los eventuales subsidios públicos que se le hubieren asignado) (CEPAL, 1998).

Otra variable a considerar, como se observa en el cuadro que sigue, es el pertinente a los momentos en el tiempo en el cual se realizan las políticas de privatización. Los ejemplos relacionados demuestran los contrastes entre los diferentes países, o aun dentro de un mismo país en dos momentos diferentes. En algunos casos las privatizaciones son parte expresa del proceso de ajuste estructural como ocurrió en la primera etapa en Chile. En otros casos, se trata de su ocurrencia con posteridad a la etapa de ajuste estructural. También es previsible que forme parte de una concepción diferente a la del ajuste y se articule a una vertiente que se monta sobre la ola de la privatización como parte de la visión del nuevo papel del Estado.

Tabla 7-15: *Algunos rasgos de la privatización en países seleccionados 1980.1992*

	Privatización (como Porcentaje del PIB) ^a	Numero de empresas Privatizadas	Secuencia	Mecanismos de venta	Privatización en el contexto de los ajustes naturales
Chile Fase I (1974-1980)	9.7 ^b	557	Primero bancos y empresas manufactureras Pequeñas y Medianas	-Devolución artículo gratuito (325 empresas) -Venta directa -Licitación	Formo parte del ajuste estructural
Fase II	6.8	39	Grandes empresas	-Venta subsidiada por la	La privatización se implemento

	Privatización (como Porcentaje del PIB) ^a	Numero de empresas Privatizadas	Secuencia	Mecanismos de venta	Privatización en el contexto de los ajustes naturales
(1985-1989)			-Servicios de utilidad Pública	vía del capitalismo popular y laboral -Capitalismo Institucional (Administradoras de Fondos de pensiones) -Licitación internacional ^c -Venta directa -Remate en bolsa	una vez consolidado el proceso de ajuste macroeconómico
México (1982-1994)	8.8	1 155	Primero empresas pequeñas y después Las de mayor Tamaño (banca y Servicios de Utilidad pública	-Licitación internacional -Venta a trabajadores -Remate en la bolsa -Concesiones	La privatización no formo parte de ajuste. Se implem ento en etapa avanzada de Ajuste estructural
Argentina (1990-1994)	6.9	297	Primero grandes empresas de Telecomunicaciones Y transporte aéreo	-Licitación internacional -Venta a trabajadores -Concesiones	La privatización se imple- mentó, en medio de un progra- ma, de ajuste macroecono- mico financio el plan de Convertibilidad
Perú (1992-1994)	6.1	83	Primero empresas de Menor tamaño, luego Bancos y empresas Mas grandes	-Licitación internacional -Venta a trabajadores	La privatización se imple- mentó cuando el programa de ajuste estructural estaba avanzando
Nicaragua (1991-1994)	6.6	351	Empresas de tamaño mediano en el contexto del país. Esta prevista la privatización de servicios de utilidad publica	-Devolución -Venta a trabajadores -Venta directa ^e -Concesiones	La privatización forma parte las medidas de ajuste estruc- tural

Fuente: The scale of privatization in selected OECD countries 1980-1991

En el caso de los países de la OECD el paradigma de Gran Bretaña y en especial de la política de privatización de Margaret Thatcher bajo un cambio en las condiciones del patrón de acumulación en el marco de la globalización (relativa a la liberalización económica y desregulación), asume un conjunto de objetivos pragmáticos de naturaleza económica y política, dentro de los cuales está disminuir la importancia de la fuerza sindical, bajar los niveles de presión fiscal, debilitar la oposición política y minimizar el Estado de Bienestar Nacional Keynesiano. Las privatizaciones de Europa sucedieron al Gobierno de Gran Bretaña desde la década de los años 80s destacando las privatizaciones en Francia entre 1986-1990 y luego en la década de los 90s, España desde 1985. En buena parte de la década de los 80s, las privatizaciones notables son las del Reino Unido, que equivalió al 72% de los recursos materializados por las privatizaciones entre 1977 y 1992; y solo frente

a esta, son comparativamente importantes las de la Unión Europea desde el año 1993 hasta el 2002, si bien para este año y el 2001, la reducción de las privatizaciones para todos los países es notoria (Clifton et al., 2006).

Las modalidades principales de la Unión Europea se centraron en la venta de acciones de las empresas públicas, con ciertas características de relevancia, como el hecho de que los países avanzaron en diferentes ritmos, a la vez que esta tendencia se acompasa principalmente con la estructuración del Mercado Único y el Tratado de Maastricht y por tanto con la integración económica y monetaria. Para el periodo de 1993 al 2002 Italia sobresale con la tercera parte del valor realizado de las privatizaciones, seguido por Francia, España y Portugal. El balance de la importancia relativa de la privatización respecto al PIB entre 1977/2003, resalta su significancia en primer lugar para Portugal (23%), Finlandia (12.6%), Reino Unido (11%), Grecia (10%), España (7.6%), Suecia (7.5%), Austria e Irlanda (6.3%), Países Bajos (5.4%), así como Francia, Alemania y Bélgica, que se ubican por debajo del 5% (Clifton et al., 2006).

Aunque no existe una sistemática que permita hacer comparables los países de toda la OCDE y los de América Latina y el Caribe, es de resaltar que otro indicador de impacto que muestra una dimensión de la importancia de las privatizaciones, es el de los ingresos por las privatizaciones entre 1977 y el 2003 por habitante en dólares constantes del año 2000, cuya información se referencia para la Unión Europea y permite establecer que el orden de importancia sobre la magnitud del fenómeno cambia la importancia relativa para cada país, respecto a los indicadores previos de la participación del monto de privatizaciones en el PIB o en los ingresos totales del gobierno central, siendo bajo este nuevo indicador el mayor índice de importancia el de Finlandia (3.289), Portugal (2.627), Suecia (2.166), Reino Unido (2.065), Italia (2.027), mientras que el resto se ubica por debajo de los 1.800 Euros/por habitante (Clifton et al., 2006).

La principal hipótesis motora de las privatizaciones europeas, en contraste con la dogmática de los países de América Latina y el Caribe y la crisis de la década de los años 80s que está en el proscenio del proceso, apunta a las políticas de liberalización dentro de

la Unión Europea, en especial en los sectores de telecomunicaciones, electricidad y gas. Para los países grandes de la Unión Europea, la liberalización de sectores estratégicos se asocia con claridad a los que pertenecieron las empresas privatizadas y en el caso de los países más pequeños -Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega- el arroyo mismo de la liberalización exigía para la supervivencia de las empresas previamente públicas esquemas libres de asociación y respuestas bajo la lógica de los propios mercados, cuyo corolario fue la privatización.

Uno de los sectores impactados por el proceso privatizador en Europa para las décadas de los 80s y 90s es el industrial, que abarca las industrias previamente de propiedad de los Estados para la obtención de ingresos fiscales como el tabaco y el alcohol, así como otras actividades de manufacturas asociados con los llamados monopolios naturales, la defensa o el valor estratégico para la economía, todas las cuales se vieron arrastradas a las condiciones establecidas por el Programa de Mercado Único Europeo, bajo cuyas reglas se suprimieron las barreras comerciales y de la inversión extranjera directa, en especial en el segundo lustro de la década de los años 80s, lo cual se vio reforzado por la liberalización de las manufacturas del comercio mundial al amparo de los acuerdos en el seno de la Organización Mundial del Comercio. El Estado Industrial se redujo drásticamente.

Una medición de la pérdida del protagonismo de la actividad económica de los Estados en 15 países de la Unión Europea es la caída del empleo generado en cada sector. El sector industrial en 1970 participaba con 7 de cada 100 empleos, mientras que en 1990 lo hacía con 5 y en el año 2000 con 2. El sector transporte y comunicaciones en 1970 generaba 62, en 1990 58 y en 2000 42. Y el sector de electricidad, gas y agua en 1970 generaba 66, en 1990 aún 67, pero para el año 2000 43 (Clifton et al., 2006).

Por tanto, el sector transporte y comunicaciones si bien disminuyó, su importancia al inicio del nuevo milenio se mantuvo respecto del sector, lo que incluye la persistencia sobre todo de los ferrocarriles No así ocurre con las empresas de aviación como respuesta al Acta

Única Europea, el convenio de liberalización y la creación del Mercado Único los cuales excluyeron los acuerdos confidenciales, los subsidios y la fijación de tarifas.

Para la mayoría de los países Europeos se generó el proceso de privatizaciones de telecomunicaciones con ocasión de la directiva para la liberalización en 1994, que se asocia al pico de privatizaciones en 1996, pese a lo cual, para el final del primer lustro de los años 2000 buena parte de la propiedad continuaba siendo estatal. Los operadores privados para esa época eran dominantes en España, Italia, Portugal, Irlanda y Dinamarca. Mientras que en otros países dominaba la propiedad estatal, de los cuales resalta Alemania, Francia, Finlandia, Austria y Suecia.

La mayor parte de los países de la Unión Europea para los años 90s privatizaron los servicios de electricidad con excepción de Francia. Los servicios públicos de distribución de agua se mantuvieron en manos del Estado en la mayoría de los países de la Unión Europea, con excepción de Francia y España (con privatización parcial), Reino Unido y Gales. En el caso de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica o en la transmisión y distribución del gas natural, para la mayoría de los países de la Unión Europea la propiedad es predominantemente pública o en asocio con particulares, con la excepción de nuevo del Reino Unido. Una particularidad importante en otros países para varios servicios y empresas estatales es su manejo y control parcial o total, por parte de los gobiernos territoriales, lo cual es una instancia de decisión dotada de cierta autonomía frente a las decisiones nacionales, como ocurre en Alemania, Austria, Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y Suecia.

En el siguiente cuadro se incluyen datos de algunos países seleccionados por la OECD, además de los estrictamente analizados de la Unión Europea, en donde se identifican los periodos de privatización entre 1980 y 1992, los acumulados de la privatización equivalentes en libras esterlinas, el porcentaje del PIB anual promedio del periodo, lo cual a su vez referencia la importancia relativa de los valores absolutos de la privatización, que cambia en cada uno de los países relacionados, al igual que lo observado para América

Latina y el Caribe. Los mayores niveles de privatización relativos los tiene el Reino Unido y Nueva Zelandia. Sin embargo, un comparativo con América Latina y el Caribe denota la importancia relativa mayor para varios países del proceso de privatizaciones respecto del PIB.

Tabla 7-16: *Escala de privatización en países seleccionados de la OECD 1980-1991*

Country	Privatization period	Accumulated privatización procedes	
As percentage of average		Absolute (£ equivalent)	
annual GDP over the			
Privatization period			
Austria	1987-90	Sch 12.7 billion (0.6 b)	0.9
Canadá	1984-90	C\$3.1 billion (£1.6 b)	0.6
France	1983-91	FF82.4 billion (£8.24 b)	1.5
Germany	1984-90	DM9.7 billion (£3.34 b)	0.5
Italy	1983-91	L13,500 billion (£6.25b)	1.4
Japan	1986-88	¥11,000 billion (£47.8 b)	3.1
Netherlands	1987-91	FL4.9 billion (£1.5b)	1.0
New Zealand	1987-91	NZ\$9.0 billion (£3.0 b)	14.1
Portugal	1989-91	Esc364 billion (£1.5b)	4.3
Spain	1989-90	Ptas207 billion (£1.2b)	0.5
Sweden	1987-90	SKr14 billion (£1.3b)	1.2
Turkey	1988-91	TL3,500 billion (£0.3 b)	1.6
UK	1979-91	£44.5 billion	11.9

Fuente: Tomado de The scale of privatization in selected OECD countries 1980-1991

8.El impacto de las transformaciones económicas. De la CEPAL al Estado mínimo. Y del Estado mínimo al pragmatismo con orientación global

El régimen de acumulación del capital que emerge con mayor determinación desde finales de los años 70s del Siglo XX, hace de la agudización de las desigualdades un hecho generalizado y extiende la competencia que catapulta la apertura interna y externa, permitiendo la libre movilidad de capitales, la liberalización económica y la desregulación de varios sectores de actividad económica. Esta nueva lógica competitiva, que deja de lado los acuerdos regulados de salarios y tasas de interés, tiene por contrapartida la profundización de las desigualdades a su vez que, para un mismo sector, profundiza las diferencias de ganancias de productividad (Boyer, 2016). Esta nueva lógica es esencial de considerar, cuando se trata de develar las contra tendencias en el papel que debe jugar el Estado y sus mediaciones, frente a la emergencia de nuevas relaciones económicas sustantivas que soportan el patrón de acumulación de la fase económica desde los años 80s.

La competencia comercial subordinada por las convenciones colectivas que incidían de manera directa en la clasificación salarial se ve sustituida bajo nuevas lógicas de acumulación, a la vez que los poseedores de activos deben enfrentar al poder de los rentistas bajo esquemas exigentes de financiarización, lo cual se extiende a aquellos que

se embarcan en empresas de innovación. Esta misma lógica de acumulación de tipo rentista fortalece la polarización de la riqueza (Boyer, 2016).

En las sociedades Latinoamericanas la financiarización económica aunada al limitado empleo formal, es el principal factor de polarización social y política. La exportación de materias primas o de productos agrícolas sigue siendo esencial -Con algunos países excepcionados-, con la consiguiente fluctuación e incidencia de los choques externos y la pérdida de términos de intercambio.

Las fuerzas profundas que marcan la transformación del modelo de acumulación de capital, engendradas como se ha visto desde la década de los años setenta, se manifiestan en los agregados macroeconómicos y en el cambio de tendencia que se evidencia desde principios de los años ochenta, en el caso de América Latina y el Caribe y en la comunidad europea.

Para América Latina y el Caribe, el crecimiento del PIB a precios constantes del año 2000, entre 1950 y 1980 se ubica en 5.5%, aunque con diferencias importantes a su interior, pues los países del Cono Sur (excepto Paraguay que creció al 5.5%) lo hicieron al 3%, mientras que Brasil y México promediaron el 6.8%, los países Andinos (Excepto Bolivia y Brasil) el 5.3% y los Centroamericanos (excepto República Dominicana que lo hizo al 5.8% y Panamá que lo hizo al 6.1%) el 4.8%. EE. UU. creció al 3.6%, Europa Industrializada (doce países) al 4.1% y el Mundo al 4.5%. El crecimiento del PIB per cápita es más homogéneo en el crecimiento para el mismo periodo pues América Latina lo hace al 2.7%, EE. UU. al 2.2%, Europa Industrializada al 3.5% y el Mundo al 2.6% (Bértola & Ocampo, 2013).

América Latina y el Caribe en precios de mercado en miles de millones de dólares de 1970 en 1980 arrojó un valor del PIB de 344, en 1981 de 349 y el quiebre de contracción se observa desde 1982 con 346 y 1983 con 336. El Producto Interno Bruto por habitante (dólares de 1970) pasa de 1 007 en 1980, 998 en 1981, 965 en 1982 y 916 en 1983. El

Ingreso nacional bruto por habitante (dólares de 1970) también cae para estos últimos años (División de Desarrollo Económico CEPAL, 1984).

Las tasas de crecimiento del PIB entre 1975 y 1980, muy cerca de la crisis es del orden de 5% (algo por debajo del correspondiente a 1950-1980 en conjunto), en contraste con 1981 con una tasa de 1.5, 1982 con tasa negativa de -1 y 1983 con una contracción de 2.9. El PIB por habitante fue positivo y creciente entre 1975 y 1980, mientras que fue negativo en 1981 (-0.9), 1982 (-3.3) y 1983 (-5.2). En general el PIB bruto y por habitante y el ingreso por habitante crecen a tasas sostenidas y positivas entre 1975 y 1980 y presentan decrecimientos entre 1981 y 1983.

En el frente externo, la relación de los términos de intercambio, de por sí oscilantes en la tasa de crecimiento (positivas y negativas) en el periodo 1975-1980, se tornan altamente negativas entre 1981 y 1983 y siguen descendiendo en términos de los precios reales de productos básicos no petroleros hasta 1993 y 1999, en donde tocan su punto más bajo para luego reaccionar al alza entre 2001 y 2010 (Bértola y Ocampo, 2013). Los saldos de comercio de bienes y servicios son negativas la mayor parte del periodo al igual que los saldos en cuenta corriente.

El Balance global que corresponde a la variación de las reservas internacionales, arroja saldos negativos entre 1981 y 1983, en contraste con los cinco años anteriores y con alzas sustanciales en los tipos de cambio. Otro ingrediente que presenta la magnitud del choque externo tiene que ver con la deuda externa total desembolsada que se dispara en el periodo 1981-1983. Una combinación de choque externo, con una caída en la actividad económica y una media simple de aumento a los precios al consumidor que se dispara entre 1981 y 1983, año este último en el cual la variación es del 70%.

Estos años marcan el foco del quiebre de los treinta años anteriores, dado que entre 1950 y 1980 el PIB regional creció a tasas promedio del 5.5% con lo cual la actividad económica

para el cierre de este ciclo de crecimiento se hizo cinco veces superior respecto del año base. Dicho crecimiento se asocia a un proceso de industrialización importante y a un coeficiente de inversión sostenido que se tradujo en un crecimiento sustancial de la formación de capital.

Diversos trabajos han evidenciado la importancia del choque externo en el quiebre del inicio de la década de los ochenta comparado con el decenio anterior, donde el reciclaje de petrodólares asociados a la disparada en los precios de petróleo en el primer quinquenio de los años setenta, sirvió de base para sortear las necesidades de financiación externa, lo cual se tradujo con mayores niveles de importación, adicionado con el incremento en los niveles de exportación para el último quinquenio de los años 70s, en las bases de la crisis. Es verificable que la dinámica de la deuda externa en la Región en términos del PIB como de las exportaciones crece de niveles aproximados del 130% y de 140% en 1970, hasta cerca del 400% en 1986, cuando alcanza su umbral más alto. De allí en adelante cede progresivamente hasta alcanzar en el año 2000 valores cercanos a los del inicio de los años setenta (Bértola y Ocampo, 2013).

Sobre finales de la década de los años setenta, las altas tasas de interés, el previo deterioro progresivo y agravado de los términos de intercambio y la restricción de financiación externa por el reflujo de capitales, son rasgos sobresalientes del desencadenamiento en serie de los acontecimientos posteriores. La canasta financiera, con creciente participación de la banca privada que para principios de los años 80s se ubica en un porcentaje cercano al 80% de la deuda, denota un nuevo factor potencial de la crisis, no solo por su relajamiento en su otorgamiento a los sectores público y privado, sino también por el mayor costo de los créditos servidos en comparación a las tasas de colocación de los organismos multilaterales.

En el escenario de la transición (hacia la urbanización e industrialización dirigida por el Estado) de la formación social en varios de los países de la Región, destinando gasto público a paliar con los desequilibrios sociales internos y de otro lado, frente a las

exigencias comerciales de las colocaciones bancarias, con tasas de interés variables y de menores periodos de amortización, medición del riesgo inversa a las dificultades económicas, según la propia lógica del mercado financiero privado, se explica por qué dado que el retorno social no tiene una medida igualmente comercial, frente a la banca privada, los límites se hacen más rígidos para honrar la retribución y la tasa de interés de los acreedores. Hacia los años 80s el 40% de la deuda externa se amortizó o renovó cada año, lo cual contrasta con la década de los años 60s en la cual se hacía en el 10%.

Como lo señalan Bértola y Ocampo (Bértola y Ocampo, 2013), el poder de compra de las exportaciones por su nivel alcanzado, en la década de los 80s, que no de los términos de intercambio de los productos básicos, contrasta abiertamente si se comparan la década de los años 30s con la crisis económica, respecto de la década del 80s, identificando que lo que hace la diferencia y se adiciona como un ingrediente explosivo del impacto externo es en lo fundamental lo que denominan un choque masivo y prolongado de la cuenta de capitales.

En general la deuda externa global bruta desembolsada respecto de las exportaciones de bienes y servicios aumenta en forma sustancial tanto para países exportadores de petróleo en la Región, como son Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, como para los países no exportadores. El incremento de esa relación es menor desde luego para los países exportadores que para los que no lo eran desde mediados de los años setenta hasta 1983. Pero para el promedio de toda la Región hay un incremento sustancial entre 1980 y 1983, pasando de 210 en 1980 a 332 en 1983.

En tal sentido la crisis del modelo de crecimiento y de las reglas de competencia, y con ello, las modificaciones en las formas de regulación y las bases del nuevo modelo de acumulación y reproducción, corresponden a un profundo choque externo agravado por el colapso en el modo de financiación global, el endeudamiento externo y los crecientes saldos en rojo del sector externo, dado que la posibilidad de sostener el modelo, en un contexto recesivo global que se evidencia con fuerza desde 1980, se hizo inviable -y se

indujo a que lo fuera-. Los discursos políticos emergentes que asumieron la estructura de los principales centros del poder mundial, que controlaban los organismos multilaterales llamados a paliar en las soluciones de la crisis, llevaron a un torbellino de recetas que terminarían por afectar los importantes avances que en diversos frentes de diversificación del aparato productivo se cosecharon en los treinta años anteriores.

Deben señalarse diferencias en los capitalismos emergentes en América Latina, a su interior, y entre ellos y los países que para esa época de los años ochenta, en lo que Jessop (Jessop, 2008) denomina los Capitalismos Fordistas Atlánticos, habían transcurrido varios siglos en el proceso de consolidación de una estructura económica diversificada, los que además habían tenido desemejantes expresiones de articulación global, bien bajo los poderosos imperios coloniales, bien bajo otras figuras de apoderamiento de fuentes de recursos, o de una expansión de capitales financieros que expresaban la articulación entre el capital bancario y el industrial, o bien bajo una franca confrontación bélica de enormes magnitudes.

Las confrontaciones bélicas mundiales, marcaron una ruptura de la tendencia incubada de la globalización creciente desde finales del siglo XIX, pero mientras los principales sistemas económicos de Europa y Norte América en un periodo posterior, para mediados del siglo XX transitaban hacia una nueva revolución del sistema técnico en sus sectores económicos líderes, buena parte de América Latina se encontraba en un proceso de ampliación de mercado interno, de salarización de la fuerza de trabajo, promoción de exportaciones y tránsito de una economía predominantemente rural a una de carácter urbano con un acelerado proceso de transformación en los patrones de poblamiento rural-urbano.

En cualquier caso, hay un importante quiebre, aún más prolongado en las dinámicas de crecimiento de los países de la OCDE, pues si bien las tasas de crecimiento entre 1962 y 1972 se ubicaron en 5 % promedio y en 1973 llegaron al 6.1%, de allí en adelante y hasta 1983, con excepción de 1976, la dinámica de crecimiento se frenó arrojando incluso tasas

negativas en 1975 y 1982. Los precios al consumidor estuvieron creciendo en un rango entre el 7.8% y el 13.4% posterior al periodo 1961-1972, en el cual se ubica en el 3.7%. Al tiempo las tasas de desempleo son sostenidas y crecientes pasando del 3% en el periodo 1961/1972, hasta llegar a dos dígitos en 1983.

Las políticas proteccionistas como respuesta a los desequilibrios, y el denominado desarrollo hacia adentro, en especial de las principales cabezas de la triada del comercio mundial, sentaron las bases para un estancamiento en el crecimiento de este. En ese mismo contexto puede evaluarse el impacto negativo sobre las economías Latinoamericanas, situación que se prolonga hasta la nueva etapa de la globalización, como se expondrá adelante.

Son estos mismos contrastes entre los países de la OECD y los de América Latina y el Caribe, para finales de los años setenta, los que se pueden analizar a propósito del papel del Estado y de la economía pública, que se produce en esa coyuntura de principios de los años ochenta. Para el caso de América Latina, la expansión del gasto público, soportada en el caso de los países exportadores de petróleo en la Región, o en los recursos de financiación reciclados de los bancos internacionales que valoraban como criterio de fiabilidad el crecimiento de la actividad económica, permitieron capturar un excedente externo, que se canalizó en parte, en un mayor gasto público.

El mayor gasto público se requería para sentar las bases de la diversificación económica, la transformación de la economía agraria, la sustitución de las importaciones y para paliar con los enormes desequilibrios sociales resultantes del proceso lento de las nuevas articulaciones entre la economía capitalista y las resultantes de la liberación de la población de los sistemas serviles propios de las relaciones productivas del sector agrario. El cambio de los patrones de poblamiento tuvo una importante presión en la necesidad de que el Estado respondiera con su propio proceso de afianzamiento y respecto de las presiones sociales y de las nuevas alianzas oligárquicas.

Por tanto, en principio existe un contraste como patrón económico de los objetivos del gasto público, de los países de la OCDE de la época y los de la Región de América Latina y el Caribe, pues en este último caso el énfasis radica en sentar las bases de las economías capitalistas, haciendo viables los acuerdos políticos de corte oligárquico, en la mayor parte de los casos, con todo lo que ello implica en esa transición. En contraste los retos que se plantean los principales países industrializados desde finales de los años setenta, consisten en reaccionar frente a los factores implícitos de crisis del Fordismo Atlántico, de sus formas de regulación, su modelo de acumulación de capital y de las nuevas reglas de competencia que emergen, lo cual lleva de la mano una transformación de los modelos empresariales y administrativos, que tendrán un fuerte influjo sobre las formas de administración del Estado.

A nivel mundial, la cuestión del Estado y sus transformaciones ha ido adquiriendo diversos matices con el transcurso de las décadas. Y los discursos y tendencias que se produjeron, son antecedentes indispensables de considerar, no solamente como mero recuento histórico, sino porque contribuyeron decisivamente al entendimiento discursivo del periodo de análisis propuesto, el que sería incomprensible sin estos elementos.

Para el caso de América Latina y el Caribe, existió una ruptura discursiva fundamental en los años setenta, cuando se evidenció una crisis del modelo económico. Hasta entonces, el papel del Estado en la Región fue de un dinámico intervencionismo y esquemáticamente, asumió los siguientes rasgos:

- Inversiones de infraestructura, carreteras, acueductos y redes de energía en gran escala, aunado al cambio del patrón poblacional del campo hacia la ciudad.
- Indujo a la generación de bajos costos laborales en sectores urbanos: subsidios y control de precios (en el Estado Keynesiano Nacional Fordista, también se indujo por parte del estado este propósito).

- Protección de industrias locales: mediante políticas de impuestos activas y barreras no arancelarias.
- Nacionalización de industrias vitales: petróleo, servicios públicos y siderurgia.
- Tasa de cambio sobrevalorada. Se redujo el precio de maquinaria e insumos importados. Barreras arancelarias y no arancelarias para no socavar los precios de los productos. Se mantuvo baja la inflación y se aseguraron importaciones a menor costo.
- A comienzos de los años 50s del siglo XX la industria interna suministraba el 95% de los bienes de consumo en México y el 98% en Brasil. Caídas en mortalidad infantil. Aumento del promedio de vida. En los años 50s, la economía creció en América Latina más que en los países industrializados de occidente, al igual como lo hizo, según se expuso (supra) entre 1950-1980.
- Brasil y México fueron las experiencias exitosas de sustitución de importaciones. Entre 1960 y 1979 incrementaron su participación del 50% a más del 60% en la producción industrial de América Latina. Atraieron más del 70% de la inversión extranjera directa. Brasil creció su producción industrial per cápita entre 1950 y 1970 en 4 veces, se llevó 1/3 del PIB de América Latina y se convirtió en el 7º productor industrial del mundo.

Sin un acuerdo unánime en la literatura sobre la causalidad exclusiva de los factores que se mencionan como detonantes del colapso del patrón de acumulación hasta entonces, si existen rasgos reconocidos:

- Industrialización de capital intensivo. No se produjo el número esperado de empleos. Generación de desempleo y subempleo. Desde 1950 hasta 1980 se dio una participación creciente de la industria manufacturera en el PIB cercana o por encima del 28% (precios de 1970) hasta este año y precios de 1990 para la década de los 80s), a

partir del cual comienza un descenso marcado, de forma que a finales de la década de los 80s caía por debajo del 25% (precios de los años 90s), a finales de los 90s cerca del 17% (precios del año 2000) y para el final de la primera década del Siglo XXI al 16% (precios del año 2000) (Bértola y Ocampo, 2013).

- Ineficiencia en las industrias. Baja calidad. Alto precio. Formación oligopólica. Para el caso colombiano, por ejemplo, respecto de las grandes firmas y las filiales de las empresas transnacionales, sus dinámicas de acumulación y reproducción se gestan con base en formas de regulación de mercados altamente protegidos, con oligopolización precoz y con capacidad de fijar sus rentabilidades a través de la fijación de precios por la vía del mark up (Misas, 2002).
- La sustitución de importaciones logró poner fin a la importación de productos no perecederos (automóviles o aparatos de TV), pero generó una nueva dependencia de bienes de capital importados (maquinaria pesada, turbinas y grúas). Sobrevaloradas tasas de cambio y prioridad de bienes para el mercado interno empeoraron las cosas. Las exportaciones no lograban ser suficientemente competitivas y por tanto resultaron limitadas frente a las expectativas de ajuste y a una financiación externa suficiente para sostener el patrón de acumulación.
- Pobreza extrema. Durante la década de los 80s la pobreza aumentó de 40.5% a 48.4% y en términos de población ubicada por debajo de la línea de pobreza se pasó de 136 a 204 millones de personas. Para la década de los años 90s, la pobreza se modera, pero solamente cede hasta el 43.8% y la indigencia cae del 22.5% al 18.5%. Los niveles de desigualdad y por ende de asimetrías por deciles de ingreso, aumentan. Para el primer decenio de los años 90s, hay un estancamiento en la reducción de la pobreza, pero en casos de algunos países bajo el arbitrio de la crisis económica, la pobreza y las asimetrías aumentan (Caetano y Armas, 2015)

Las reformas del Estado tuvieron por norte discursivo avanzar hacia el Estado mínimo. En una máxima que lo sintetiza “tanto mercado como sea posible y menos Estado cuanto sea necesario” que no matiza sino profundiza la frase del canciller alemán de principios de la década de los años setenta, según la cual “tiene que haber tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario” (Willy Brandt). Una visión que recorrió la década de finales de los años setenta hasta finales de los años noventa del Siglo XX.

Sin embargo, a nivel del discurso, como ya se ha reiterado arriba, dos puntos de referencia son importantes para observar las más importantes contra tendencias a finales de los años 90s, cuyas perspectivas deben ser mejor evaluadas en este acápite. Por una parte, el Banco Mundial en su Informe sobre Desarrollo Mundial publicado en 1998 denominado “el Estado en un Mundo en Transformación” (Banco Mundial, 1997). Y de otro lado, la quincuagésima sesión renovada de las Naciones Unidas, en 1997, que escuchó y votó el informe del comité de expertos en finanzas y administración, el cual sentó las bases del modelo de política pública e intervención del Estado con matices distintos a la que había sido la línea dominante de encoger al sector público a ultranza.

8.1 El banco mundial y el cambio de rumbo discursivo

En cuanto al informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 1997), el punto a resaltar es que se abandona la idea del Estado mínimo a ultranza y se acepta con mayor flexibilidad la construcción de unas instituciones adecuadas a sus propias capacidades, con el criterio complementario que se adapte a las necesidades de la sociedad. Un Estado hecho a la medida de las necesidades sociales, con tal de que sea eficaz. Para el Banco Mundial la eficacia del Estado no es una función de su tamaño, por lo cual es neutro, siempre que se cumplan un conjunto de requisitos de naturaleza institucional y regulatoria.

Una comparación de los datos mundiales relacionados por el Banco determina un importante crecimiento del tamaño del Estado en términos de gasto/PIB, de forma que en los países de la OCDE en 1960 se ubica por debajo del 20%, subiendo al 25% para el periodo 1970-1974, y cerca del 35% para el periodo 1980-1984. En el periodo 1990-1994, el crecimiento es mucho menor, pero aun así crece ligeramente por encima del 35%.

En América Latina y el Caribe, por el contrario, según las mismas fuentes del Banco Mundial (1997), el gasto público crece para los mismos subperiodos desde cerca del 15%, pasando por el 18%, hasta alcanzar en el periodo 1980-1984 el 25%. Pero ya para el periodo 1990-1994, cae al 22%. Es importante señalar que el discurso europeo que propugna por un Estado mínimo, si bien detiene la tasa de crecimiento del gasto público, este no deja de crecer y se ubica en un nivel muy superior al de América Latina y el Caribe, Región en la cual claramente se reduce el gasto (Supra). En los países de Oriente Medio y Norte de África, también cae el gasto para el último periodo relacionado, pero a diferencia con América Latina, el nivel al cual decrece es del 32% del PIB.

El informe prevé que los modelos de intervención por parte del Estado pueden ser mínimos, medios o altos, según sea necesario y siempre que la acción resultante sea eficaz. Por tanto, desestima claramente el enfoque del Estado mínimo. Su mayor preocupación radica en exponer las condiciones y requisitos en las cuales el Estado y sus instituciones resultan vitales para el desarrollo económico y social sostenibles.

Con una extensa evidencia empírica propone nexos estrechos entre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y unas instituciones estatales sólidas y eficientes. Es de advertir, que su visión sobre la gestión pública está orientada, en cualquier caso, a acoger criterios competitivos y considerar a las reglas del mercado como un buen norte desde el cual ajustar el desempeño del sector público.

El eco a estas orientaciones generales fue recogido en unas propuestas a nivel de América Latina y el Caribe, procesadas por la oficina correspondiente del Banco Mundial en la Región, cuyos postulados se exponen a continuación. Es de observar que, frente al abandono de la teoría del Estado mínimo, la fórmula de las privatizaciones y de los cuasi mercados públicos, resultan en nuevas formas de acumulación del capital, bajo un acople estructural del Estado y las regulaciones, apropiadas a los intereses del capital financiero global y con la participación de segmentos de capital local.

El planteamiento de la Oficina Regional del Banco Mundial, parte de reconocer la importancia de una reforma al Estado, basada en los siguientes rasgos de los países, cuyo diagnóstico es:

- El trastorno fiscal, asociado a la crisis de la deuda.
- Las exigencias de sociedades más competitivas en un mundo globalizado.
- El incremento de la pobreza y la desigualdad.
- Un medio ambiente y biodiversidad afectada y la necesidad consiguiente de una ruptura del círculo vicioso entre el medio ambiente y la pobreza.
- Necesidad de incorporar nuevos conocimientos económicos.
- Imperativo de fortalecer la democracia.
- Necesidad de impulsar la descentralización.

Enfatiza en que el Estado es actor central del crecimiento y de la estabilidad económica, tal como lo afirma el informe de desarrollo mundial ya citado y particularmente –en la misma línea-, destaca en los siguientes aspectos:

- El crecimiento económico es la razón de ser de las nuevas competencias del Estado, e involucra varios aspectos estratégicos como son: Credibilidad de las políticas macroeconómicas, un regionalismo abierto, creación de cuasi mercados

para los bienes públicos, reducción de los gastos de transacción, integración y desarrollo tecnológico del sector financiero y descentralización.

- Existe volatilidad macroeconómica en la Región. Por tanto, hay que mejorar la capacidad técnica y la credibilidad de las instituciones que formulan y aplican su política macroeconómica.
- Modernizar la gestión financiera del Estado, alejándola de prácticas clientelistas.
- Integración de la gestión financiera, modernización del manejo de la deuda pública y las instituciones que manejan el presupuesto y el sistema impositivo.

Respecto del suministro de bienes públicos -infraestructura y servicios sociales, el papel del Estado ha de centrarse, en lo siguiente:

- Servicios sociales básicos como salud y educación los cuales inciden en el desarrollo. Su eficaz suministro incide en el capital humano y a la larga mejora la competitividad y la productividad.
- Los puentes, caminos, agua potable, telecomunicaciones y energía inciden en el crecimiento y en la competitividad.
- Para prestar servicios y bienes públicos el Estado debe reglamentar y supervisar su prestación mediante instituciones autónomas, con el fin de mejorar la inversión, la eficiencia, la calidad y preservar el equilibrio fiscal, permitiendo el ingreso del sector privado en su provisión.
- Esto implica crear mercados y cuasi mercados con fundamento en nuevos marcos regulatorios y legislativos.
- Se acometerán reformas institucionales que permitan trasladar parte de las funciones del Estado Central a los gobiernos subnacionales, privatizar las empresas del Estado y corporizar -mediante gobiernos corporativos sólidos- las que no se puede o no desea privatizar.

- Preocupaciones centrales en este campo –de las privatizaciones- son los de financiación, asignación de riesgos entre el sector público y el privado, manejo de riesgos y garantías estatales, presupuestación de las contingencias fiscales, entre otros.

En la misma línea, el Estado debe participar en la creación de un medio propicio para el desarrollo del sector privado, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- Es necesario reducir costos de transacción relacionados con los derechos de propiedad y los sistemas de resolución de disputas comerciales. Esto se conecta con una necesaria reforma de la justicia con el fin de hacerla más autónoma y eficiente, y teniendo en cuenta los criterios de desarrollo económico.
- Corresponde al Estado el establecimiento de normas que promuevan la competencia y su decidida aplicación.
- Los mercados competitivos son un bien público y corresponde al Estado su suministro a la población, contribuyendo a la superación del antagonismo entre el mercado y el Estado.

Otra función clave del sector público consiste en el desarrollo del Sector Financiero:

- Ante la debilidad en la regulación y supervisión de mercados financieros, el poco desarrollo del mercado de capitales, su concentración e iliquidez y la incidencia de crisis financieras, con sus secuelas a la estabilidad macro, el limitado acceso al capital y los limitantes del crecimiento, el Estado tiene un papel en el orden de esta situación, mediante la facilitación del desarrollo del mercado, regulación y financiamiento de su competitividad y transparencia.

- Un sistema eficaz no es compatible con la existencia de bancos estatales que controlan la mitad de los créditos y las asignaciones de un país.

Otra de sus funciones clave es la de ser gestor de instituciones y espacios económicos en el mundo:

- Los Estados deben jugar un papel en la conformación de acuerdos y la creación de los organismos mundiales.
- Los Estados pueden integrar los mercados de capitales a través de medidas que fomenten el desarrollo de empresas y la competitividad y desarrollen la credibilidad.

En el medio especial de la Región, el Banco propone centrar también la acción de lo público en la equidad, el alivio de la pobreza y el desarrollo social:

- La pobreza es una barrera para el desarrollo económico. Los pobres acceden poco al crédito (no hay garantías) y en consecuencia el Estado puede canalizar en principio recursos del sector privado y usar los mecanismos del mercado para que los sectores marginados puedan financiar la educación y otras necesidades básicas.
- El Estado debe poner en práctica programas específicos para desarrollar el capital humano a través de la educación, salud, nutrición, el mismo acceso al crédito y a la propiedad. El crecimiento económico no es una condición suficiente para la eliminación de la pobreza (si es necesario).
- El Estado puede crear las alianzas entre sí -sus propias instituciones, la sociedad civil y el sector privado creando nuevas instituciones como los fondos de inversiones y promoviendo las redes de seguridad social y combatir de esta forma eficazmente la pobreza y la desigualdad. Todo ello requiere una reforma

institucional para adecuar su acción a la atención de necesidades de grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.

Por último, en cuanto a la protección del medio ambiente:

- Deben evitarse los fundamentalismos pues no se ignorará el impacto del desarrollo económico sobre el medio ambiente, pero tampoco a instancias del medio ambiente sacrificar el desarrollo humano. La protección del medio ambiente es otro bien público que suministra el Estado.
- Es Estado puede asociarse con las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales para buscar mecanismos de mercado que se puedan utilizar para proteger la biodiversidad de la región y evitar la degradación y la contaminación ambiental. Se advierte sobre lo nocivo de utilizar mecanismos puramente imperativos de control ambiental, como exclusivamente enfoques administrativos y regulatorios de comando y control.

Con fundamento en estas premisas del modelo de intervención y de políticas públicas, subraya el Banco como un prototipo de importantes distintivos el nuevo modelo gerencial en Australia, Nueva Zelanda e Inglaterra, con lo cual tácitamente se refiere a la teoría de la Nueva Gestión Pública. Este se caracteriza por:

- Descentralización desde el punto de vista político.
- Descentralización administrativa. Delegación de autoridad.
- Organizaciones con pocos niveles jerárquicos.
- Organizaciones flexibles, en vez de unitarias y monolíticas. Ideas de multiplicidad. Competencia administrada y conflicto.

-
- Asunción de actitud de confianza limitada y no de desconfianza total.
 - Delimitación de los objetivos a alcanzar por unidades descentralizadas en forma de indicadores de desempeño, cuantitativos de preferencia, que constituyan el centro del contrato de gestión entre el Ministro y el responsable del órgano que está siendo transformado en agencia.
 - Control por resultados a posteriori.
 - Administración orientada hacia la atención del ciudadano.

Sin embargo, la salvedad es que el Estado en la Región debe aclimatarse a su propio desarrollo, consolidando su desarrollo progresivamente. Varios de estos aspectos, han enmarcado en buena medida los derroteros seguidos en los países de la Región sobre la década de finales de los 90s y principios del nuevo milenio. Para finales de los años noventa, las Naciones Unidas establecieron puntos coincidentes con lo expuesto por el Banco Mundial, aunque con algunas variantes. En el marco de interpretación de las tendencias que se impusieron en Chile desde la Dictadura en los años setenta, y de allí en adelante en varios países de la Región, bajo el influjo de este discurso, se fue aplicando progresivamente a manera de tendencia y recogiendo los puntos vitales del mismo, si bien como se ha dejado en claro con diversas formas y matices según las trayectorias previas de los países, al igual que ocurre en la OECD.

De esta manera, la globalización no se limita exclusivamente al comercio, a la localización productiva o a la mundialización de los capitales, sino que se torna multifacética, a través de la circulación de políticas y orientaciones estratégicas sobre el enfoque de la intervención pública, de sus políticas regulatorias y de la institucionalidad del Estado, máxime cuando éstas son transmitidas a través de correas de transmisión tan poderosas como las administradas por los organismos multilaterales, con el poder económico de solventar recursos de financiación que en la década de los 80s configuraron una necesidad plausible para la mayoría de los países.

8.2 Las naciones unidas en la década de los noventa

En cuanto a las Naciones Unidas, su formulación es más extensa para definir el papel de los gobiernos, aunque lo hace sentando nuevos elementos que articulan esa visión con la institucionalidad y los sistemas de gestión públicos. En tal sentido recalca como ejes cruciales su papel en el crecimiento económico sostenible, en la promoción del desarrollo social, en la facilitación del desarrollo y promoción del medio ambiente, en la promoción de asociaciones y en la gestión del desarrollo considerado integralmente. Respecto del crecimiento económico sostenido, el trabajo del Estado debe centrarse en los siguientes aspectos:

- La sostenibilidad física, enfrentando los riesgos del agotamiento y degradación de los recursos naturales.
- La sostenibilidad humana, en lo referente a mitigar la pobreza; garantizar la capacitación; el acceso a bienes productivos; y el fortalecimiento de redes sociales de seguridad.
- La permanencia de la función en el desarrollo, lo que implica: Planificación. Gestión de Políticas. Movilización de recursos. Programas de gasto público.
- La planificación o formulación de políticas, lo que se conecta con la capacidad administrativa y el conjunto de mecanismos institucionales mediante los cuales se formulan tales políticas.
- El crecimiento económico sostenible, está en función de: la política comercial, la política en materia de competencia, el control de los monopolios, la política laboral, la política ambiental, la política de inversiones extranjeras, la política fiscal (y de incentivos de inversiones), la política monetaria y cambiaria.

-
- Estabilidad económica, política y social que garanticen los flujos externos hacia dentro. Liberalización de la economía interna y apertura internacional. Puede avanzarse hacia la promoción de inversiones, productividad, constitución de redes de empresas nacionales orientadas a mejorar la producción en productos, procesos y penetración de mercados.
 - Finanzas Públicas. Repercuten sobre las tasas de interés, las tasas de cambio, la balanza de pagos, la inflación y la deuda externa. El esfuerzo debe orientarse hacia la estabilidad macroeconómica con crecimiento en el largo plazo. El ajuste macro presupuestario no deberá afectar las políticas gubernamentales sectoriales estratégicas al desarrollo y la mitigación de la pobreza.
 - Tendencias en las finanzas públicas: a) Gravámenes a usuarios. b) Venta de activos públicos como operaciones financieras que reditan a corto plazo. c) Neutralidad y eficiencia en el sistema tributario. d) Fortalecimiento del mercado de capitales, ahorro interno y reforma del sistema bancario. e) Moneda independiente de presiones, y f) mayor supervisión de la banca.
 - Programas de gasto público. Integración del proceso de desarrollo a largo plazo con los ejercicios presupuestales anuales. Los presupuestos responsabilizan, pero son herramientas de gestión. Equilibrar gastos del desarrollo con gastos periódicos. Conservar y utilizar adecuadamente los bienes de capital.
 - Proyectos. Buenos, convenientes, financiables, sostenibilidad de proyectos para financiar sus gastos recurrentes, perspectiva integral y coherente de proyectos, descentralización y coherencia de la política de proyectos, control nacional de proyectos versus intereses de los donantes internacionales. Estricta ejecución de proyectos, sin desfases, sin reducirlos al flujo de caja, y en todo caso armonizando este flujo con el control físico. Combatir las fuentes de demora en la ejecución.

En cuanto a la promoción del desarrollo social, el papel del Gobierno deberá centrarse en los siguientes aspectos:

- Encarar las causas profundas de la pobreza, en cuanto coordinador de prestación de servicios sociales, al tiempo que priorizar inversiones en la gente.
- Calidad en las políticas sociales, de forma que se articulen los instrumentos económicos y sociales.
- Liderazgo y eficiencia en la prestación de los servicios sociales.
- Capacidad de convocar, coordinar e integrar a comunidades, organizaciones de base, organismos no gubernamentales. Promover transparencia y responsabilidad. Formular un nuevo enfoque de gestión social.

Por su parte la facilitación del desarrollo y la promoción del medio ambiente debe encarar los siguientes retos para el Gobierno:

- Inversiones en transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento. Para su desarrollo adecuado hay que tener en cuenta la coordinación, el desarrollo económico, el mantenimiento, las finanzas y la protección ambiental.
- Coordinación. Equilibrio entre la prestación competitiva y la monopólica.
- Desarrollo económico. La disminución de los costos e insumos eleva la rentabilidad de la producción e incide en el empleo, los ingresos y el nivel del producto agregado. La infraestructura es más desencadenante, allí donde hay un mayor nivel de actividad agregada. Debe garantizarse su difusión hacia los niveles locales.

-
- La mala conservación de la infraestructura ha sido influida por falta de recursos, escasa capacitación del personal, inadecuada planificación de proyectos y falta de coordinación. Repercute en la calidad de los servicios, en mayores costos a usuarios, nuevas inversiones de gran cuantía, merma del producto. Existen sesgos de nuevas inversiones y ese sesgo es reforzado por los donantes.
 - Estrategias para el mantenimiento de infraestructura: a) Principios comerciales para generar más ingresos periódicos. b) Competencia para bajar costos de construcción y mantenimiento. c) Participación de comunidades alternativo a la baja competencia y con un comportamiento comercial. Cuestiones financieras críticas del mantenimiento: a) financiación de nuevos proyectos y priorización de recursos. b) financiación de conservación y asignación de prioridades según la naturaleza de los proyectos y la combinación urbano-rural. c) sensibilidad ambiental en la financiación y cálculo de gastos adicionales.
 - Impactos ambientales. Incorporar el nivel regional y local en los procedimientos ambientales. Afrontar esa problemática en forma directa.

En cuanto a la promoción de asociaciones, el papel del Gobierno debe considerar:

- Estabilización. Garantizar condiciones de futuro, y por ende actividad económica a largo plazo.
- En la redefinición público privado, el Estado debe garantizar el interés público.
- Superar las dificultades culturales, organizacionales o administrativas y las vinculadas con los mercados en las relaciones público-privadas.

- Las alternativas del Gobierno para cada caso son determinar el cometido público o privado, la financiación pública o privada y la producción pública o privada.
- Impulsar la pequeña y mediana empresa. Abrir el crédito estatal y de donantes al sector privado. El acceso al crédito se ha venido garantizando bajo nuevas modalidades como la asociación de sucursales bancarias, bancos móviles, planes de ahorro e inversión informales, organizaciones de base, otras fuentes de crédito, como prestamistas de aldea.
- Privatizaciones. Exige transparencia, mayor eficiencia. Beneficio de todas partes. Evaluación independiente de lo que ha pasado con las privatizaciones. Superar la evaluación puramente financiera de las privatizaciones.
- Para las empresas no privatizables: Mejorar eficiencia y el rendimiento financiero. Para ello optar por la reestructuración, la adopción de presupuestos más severos, la conversión en sociedades por acciones, los regímenes de autofinanciamiento, la separación de funciones de propiedad y de gestión (sociedades de cartera) gerentes plenamente responsables y evaluados por rendimientos y con autonomía, separar las metas sociales y comerciales, celebrar contratos con gerentes externos o contratos de gestión, celebrar contratos con equipo gerencial en funciones (contratos de plan)). Independizar empresas separadas que pueden ser compradas por gerentes o empleados.
- Conversión de industrias y presupuestos de defensa para fines civiles, con voluntad política y un enfoque pragmático orientado a la empresa. Asociar a civiles con nuevas tecnologías. Ideas nuevas sobre productos. Capacidades gerenciales. Acceso a mercados extranjeros.
- Crear un ambiente jurídico favorable al mercado. Se requieren leyes sobre propiedad, quiebra, insolvencia, formación y gestión de sociedades, asociaciones

y empresas mixtas, valores, banca, seguros, tributos, prácticas contables, etc. También tribunales y personal administrativo para el apoyo, la aplicación y la ejecución.

- Se exige reglamentar la actividad económica para corregir deficiencias de los mercados y proteger a los grupos vulnerables, restaurar la confianza en los consumidores y evitar el exceso de los monopolios.

En relación con la gestión de los programas de Desarrollo, las orientaciones, son las siguientes:

- Capacidad de los organismos de aplicación en el proceso de planeación.
- Transparencia e información.
- Aprovechar plenamente las capacidades nacionales existentes.
- Colaboración e interacción Sur-Sur.
- Incluir instituciones de todos los niveles como asociaciones para el desarrollo.
- Ambiente habilitante para la sociedad civil.
- Legítima apropiación de los programas de financiación externa.
- Mayor efecto multiplicador posible y máximos beneficios sociales.
- Gestión eficaz del proceso de ejecución (coordinación).

Un aspecto que resulta transversal al papel del Estado en un nuevo contexto de intervención pública es la creación y mantenimiento de un marco jurídico y normativo. Aspecto que es igualmente resaltado por el informe del Banco Mundial ya mencionado. De lo antes mencionado, que enmarca los preceptos generales de la intervención pública y de la política pública, se derivan exigencias para el aparato de administración del Estado, el cual debe aplicarse a generar capacidades estratégicas, como las siguientes:

- Formación de capacidades en la generación de conocimientos y la creatividad en la definición de futuras estrategias. Son subcomponentes: pensar estratégicamente para el futuro. Diseñar nuevas formas para generar y evaluar a los dirigentes. Examinar el proceso de elaboración de políticas y las relaciones entre los elaboradores. Red interactiva de dirigentes políticos, altos funcionarios y otros dirigentes fuera de la administración pública.
- Capacidades para hacer frente a las complejidades y cambios rápidos multisistémicos y en todo el sistema, con perspectivas universales, con especialización.
- Capacidades relativas con el enorme volumen de información necesario para una administración pública eficaz y para la elaboración de medios para utilizar adecuadamente la información procesada a fin de adoptar decisiones rápidas y confiables.
- Nuevas capacidades en el diseño de organizaciones y la reestructuración de las ya existentes.
- Transparencia y rendición de cuentas (recursos Vrs. productos y rendimiento de resultados)

Como puede observarse, las Naciones Unidas sentaron, en complemento a las apreciaciones del Banco Mundial, ejes estratégicos del papel de los gobiernos, aunque sin distinguir entre niveles mínimos, intermedios y activos de intervención. Esa agenda general marcó discursiva e igualmente tendencias significativas, pues muchos de los puntos planteados se han venido retomando desde la nueva década del milenio hasta el presente en varios países del mundo y de la Región de América Latina y el Caribe, aunque con sus respectivas inflexiones, aclimatadas según sus trayectorias de sus regímenes del Bienestar.

Es también de resaltar que los enfoques planteados, articulan las lógicas económicas emergidas del nuevo patrón de acumulación, a las organizaciones públicas, reconociendo que el papel del Estado no solo conserva su legitimidad, sino que es necesario su fortalecimiento en términos de eficacia, eficiencia y capacidades. La legitimidad exige condiciones de desempeño cuyos parámetros fundamentales exigen abrirse al sector privado y comunitario -vistos estos como agentes de cometidos específicos-, a la vez que, en lo interno, estructurar reglas del juego que sean comparables a la competencia (Infra)

8.3 Las características del modelo en la primera década del siglo XXI a nivel mundial. Las prescripciones de las naciones unidas

Durante el primer lustro de la década de los años 2000, las Naciones Unidas centraron sus análisis en la administración pública, desde una visión integral, pero enfatizando en los objetivos de desarrollo del milenio, pues es de subrayar, que se reconoce que la globalización, no ha sido en la forma como se ha desenvuelto, un mecanismo eficaz para transformar las condiciones de pobreza en que vive la población a nivel mundial. Por otra parte, las exigencias del aparato administrativo público varían según las condiciones de los diferentes contextos, regiones y continentes. No hay una fórmula uniforme para desencadenar unas únicas transformaciones, lo cual no es óbice para alentar a unas políticas comunes en aspectos esenciales.

En la primera década del nuevo milenio Naciones Unidas a nivel discursivo planteó que para los sectores públicos existían grandes retos del mundo en transformación. Los refirió entre otros, a los siguientes aspectos:

- Desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

- Respuestas efectivas y de valoración frente al surgimiento de bloques comerciales y uniones económicas.
- Respuesta a los procesos migratorios en masa acompañada de controles fronterizos más estrictos.
- Creciente interacción entre diferentes culturas: en algunas ocasiones caracterizada por la comprensión mutua y, en otras, por tensiones.
- La liberalización económica: con un mayor riesgo de exposición de las economías nacionales a las crisis mundiales.
- Las mayores oportunidades de movimiento de bienes y capitales.
- Los cambios climáticos y ambientales con consecuencias catastróficas.
- La comercialización de nuevos medicamentos y productos alimentarios modificados genéticamente.
- La aparición de enfermedades misteriosas que no reconocen fronteras políticas ni geográficas.
- La incorporación de las cuestiones de seguridad en sus programas de política pública.
- Las necesidades de seguridad deben incluir la dimensión humana, las necesidades de bienestar socioeconómico de la población, la libertad para vivir sin miseria y los derechos cívicos e individuales, incluido el derecho al desarrollo.

Las Naciones Unidas se plantearon el debate de los paradigmas en el enfoque de las instituciones públicas y de la Administración Pública. Propusieron que de lo que se trataba en la nueva década era de considerar una evaluación de la acumulación de paradigmas que se habían producido en las últimas décadas en el mundo, superando las limitaciones de los que habían antecedido al nuevo milenio, dado que a pesar de algunas de sus complementariedades, representaron en su momento avances y retrocesos en tanto referidos a la institucionalidad, a la organización, prácticas, valores y principios en los que

se funda el Estado para gestionar sus competencias de cara al desarrollo humano (ECOSOC, 2004).

La ONU parte de entender la organización burocrática del Estado y su orientación hacia la garantía del desarrollo humano, a la vez que, de otros objetivos estratégicos como la seguridad y la vida, las libertades, la protección de los derechos humanos, además de arbitrar recursos sociales para la satisfacción de intereses comunes. Con ello enfatiza, como se observó a finales de la década de los 90s en el discurso del Banco Mundial, la importancia de una Administración Pública Eficaz, para el mantenimiento del Estado de derecho.

Relaciona las principales críticas al paradigma del Estado y la institucionalidad pública hacia finales de los años 80s (supra) basadas en la necesaria importancia de la emergencia de las lógicas de funcionamiento de la empresa privada en el Estado, dados los fenómenos de burocratización, lentitud, indiferencia frente a las necesidades de la población, ineficiencia o despilfarro en el manejo de los recursos públicos, mayor atención a los procesos y procedimientos o al ritualismo burocráticos que a los resultados y su peso específico como carga para la población contribuyente a las arcas del fisco.

En ese contexto la emergencia de la Escuela de la Nueva Gestión Pública que aboca por los principios y prácticas de gestión con las que se manejan las empresas privadas, centrando la operación de las entidades en la eficiencia y la economía en el uso de los recursos, los resultados a partir de los recursos -eficacia-, la atención al cliente y las normas de mercado como guía para adoptar sus decisiones económicas y también de contera sus lógicas en la asignación y manejo de los recursos.

Con el menor espacio público y el mayor espacio privado, la Administración Pública cedió bajo nuevas lógicas tanto de tamaño del aparato burocrático, como en la recomposición de sus operaciones, así como respecto a su funcionamiento sustituyendo el paradigma de

la Administración Pública -como enfoque, por el de la “gestión pública”, aunque en realidad más apropiadamente, corrigiendo las apreciaciones del Consejo Económico y Social de la ONU, mejor sería decir por el enfoque de la Nueva Gestión Pública. Este último como puente discursivo que acompaña la superposición estructural entre las lógicas de actuación del Estado con los patrones de acumulación del capital en la nueva fase desde finales de los años setenta.

Para Naciones Unidas en la década de los 90s, el enfoque unilateral de la Nueva Gestión Pública centrada en la eficiencia y la economía en el manejo de los asuntos públicos, se vio evidenciada en un deterioro en la prestación de los servicios o bienes públicos otrora bajo la férula del Estado, dado que la aplicación del principio de estricta adhesión a las prácticas y los dictados de las fuerzas del mercado conllevó al detrimento del servicio al ciudadano, lo cual se agravó con fallas regulatorias y de control, en un aumento de la corrupción en las oficinas públicas y la pérdida de los valores del servicio público por los esquemas contractualistas privados. Los usuarios otrora ciudadanos participantes por derecho propio, perdieron cualquier injerencia efectiva en los procesos y el ciclo de la gestión pública. En palabras de las Naciones Unidas: se llegó a la conclusión de la existencia de “...una gran diferencia entre las fuerzas del mercado y el interés público y que aquéllas no necesariamente estaban de acuerdo con éste.” (ECOSOC, 2004).

El reto de la superación de la pobreza, en especial de cara a los objetivos del milenio en las regiones del mundo más afectadas por ello, exige para la ONU sistemas nacionales de administración pública capaces en la formulación de políticas y la prestación de servicios. Propone para ello “combinar los mejores atributos de cada uno de los tres conceptos (administración pública, gestión pública y gobernanza)” para al final lograr un Estado “eficaz, eficiente, flexible y transparente y rinda cuentas de sus actos” (ECOSOC, 2004).

En ese pragmatismo, los elementos en juego son parecidos a los propuestos por el Banco Mundial a finales de los años 90s en cuanto que la Administración Pública debe concentrarse en aquello que no es conveniente dejar en manos del mercado, o de actores

privados o de la propia sociedad civil, como "...la justicia y la seguridad, la fiscalización reglamentaria y la prestación de servicios fundamentales para el proceso de desarrollo humano, como la educación, la salud y la protección del medio ambiente", dejando en manos de aquellos lo que mejor puedan hacer (ECOSOC, 2004).

De esta forma se asimilan los desarrollos de la década de los años 90s, aunque con un enfoque más abierto, consistente en nuevos elementos como la rendición de cuentas, la estructuración de redes y asociaciones, a las cuales se les concede un papel central como nuevo paradigma, no solamente formal, sino de contenido, entendiendo que se trata de una sinergia de esfuerzos en todos los niveles de gobierno, con el sector privado, con la sociedad civil e igualmente a nivel internacional. Es quizá la mejor forma de proponer el concepto de gobernanza, como una sinergia de actores recursos, experiencias y propósitos, organizados en redes para mejorar los niveles de desempeño agregados.

El paradigma propuesto también exige contar con las poblaciones como agentes participantes reconociendo la "...amplia variedad de interesados y agentes de todos los sectores a todos los niveles", ajustando las instituciones a las aspiraciones de la sociedad, las cuales de por sí se reconocen diversas, según las condiciones de los países y sus Estados o trayectorias económicas y sociales. En este nuevo discurso, el concepto general de público universal como destinatario de las instituciones públicas debe modificarse por el del reconocimiento de diferentes públicos -variados.

Otro de los atributos del paradigma propuesto consiste en la revitalización del concepto de función pública, que bajo el paradigma de la "Nueva Gestión Pública, fue subordinado o relegado por considerarlo una institución arcaica del sistema burocrático de inspiración weberiana. Los valores del servicio público son la "...participación, transparencia, fiabilidad y la confidencialidad de la información relativa a los ciudadanos, la profesionalidad, la ética, la integridad y la rectitud moral (...)" (ECOSOC, 2004). A ello debe superponerse la sociedad del conocimiento que implica la existencia de organizaciones abiertas al aprendizaje, soportadas en la innovación y en la gestión de la era informática.

Otro aspecto de la gobernanza propuesto se asocia la descentralización para que tanto las autoridades entiendan y acierten mejor en la interpretación y satisfacción de las necesidades locales, como para que los ciudadanos proporcionen la información pertinente que permita esa adecuación. Un sistema centralizado de prestación y supervisión de servicios fuera de los núcleos urbanos genera (...) costos prohibitivos de las transacciones para el prestatario de los servicios (es decir, el gobierno) o los usuarios (es decir, los ciudadanos y las empresas)” (ONU ECOSOC, 2005)

Un aspecto crucial en ese contexto lo constituye la diferenciación de retos y objetivos según los contextos y países (supra), pues las Naciones Unidas subraya que, según la situación de los continentes, en cuanto a sus problemas más apremiantes, las preocupaciones de ajuste y desarrollo del aparato público y de su administración, tendrán que ser distintas y orientadas a ofrecer las soluciones que sean conducentes. Una ilustración de este aserto es esencial, para entender que la estructura y vocación del aparato público y las prioridades gubernamentales no pueden llegar a un extremo de estandarización, sino ser versátiles, según sus condiciones.

Así, por ejemplo, al cierre de la primera década del año 2000, Naciones Unidas proponía que, en África, las cuestiones predominantes en materia de política y Administración Pública exigen dar respuesta a cómo mantener las reformas en curso de esta última y de la gobernanza, mitigar la pobreza, restablecer la normalidad en los países que salen de conflictos y reconstruir las instituciones devastadas por conflictos civiles y por decenios de dictadura. Todo ello fue documentado con fundamento en los acuerdos de los ministros africanos de Administración Pública pactados en el primer lustro del 2000, acerca de que la institucionalidad se centrara en:

- Revitalizar los sistemas de administración pública.
- Adquirir capacidad electrónica para la gestión gubernamental.

-
- Adoptar políticas contra la corrupción –ética-.
 - Desarrollo de los recursos humanos.
 - Mejoramiento de las prácticas de presupuestación y gestión financiera.
 - Participación cívica en los procesos de elaboración de políticas
 - Aplicación de mecanismos innovadores para la prestación de servicios.

En el Oriente Medio y África Septentrional, las cuestiones apremiantes se deberían centrar en lograr elevadas tasas de crecimiento económico, responder a las necesidades de la población, en particular de los jóvenes; garantizar la paz y la seguridad en los países y entre ellos; una mayor transparencia y rendición de cuentas; y esquemas innovadores en la prestación de servicios.

En el Asia y el Pacífico, se trataba de la mitigación de la pobreza y el desarrollo humano; de mejorar la capacidad para prever cambios climáticos, ambientales y de otro tipo que influyen en la vida y el bienestar de la población; una mayor capacidad para reconocer las señales de alerta temprana y adoptar las medidas preventivas. Y frente a los pequeños Estados insulares, la revitalización de los servicios públicos tiene que encarar las cuestiones relacionadas con la movilización y asignación de recursos y, habida cuenta del tamaño relativamente pequeño de cada Estado, con la “economía de escala”.

La Comunidad de Estados Independientes (CEI) debería centrarse en crear y fortalecer instituciones capaces de participar en diversas actividades como mantener la amplia transformación de la economía y de la gobernanza iniciada en el decenio de 1990. Eliminar el riesgo de que la delincuencia organizada se apodere del Estado, generar crecimiento económico, crear empleos remunerados, mejorar el nivel de vida de la población, garantizar la paz y la estabilidad de la Región y el acople a las reglas comunitarias para países próximos a la Unión Europea.

En los países más avanzados, la cuestión será el mantenimiento y dinamismo de la riqueza nacional, permitiendo la extensión de sus frutos hacia el bienestar de los habitantes. Pero en el caso de los países menos avanzados, por término medio, y sin excluir las especificidades, la cuestión esencial se centrará en mitigar la pobreza y crear condiciones para un desarrollo humano sostenible.

En tales ilustraciones propuestas por Naciones Unidas, por tanto, hay contrastes importantes en cuanto a los objetivos de la intervención pública, al igual que existen desemejanzas (supra) al interior de cada una de las Regiones del mundo en cuanto a la situación de sus países. Así, por ejemplo, si bien en América Latina y el Caribe la erradicación de la pobreza es una prioridad, como en el caso de África, agravado por las asimetrías económicas y sociales, para esta última hacia la primera década del 2000 existen cuestiones asociadas a la salud pública y sus indicadores de esperanza de vida al nacer que son más críticas que en América Latina. Y en esta, las diferencias entre los países en sus grados de desarrollo y los tipos de desequilibrio que enfrentan exigen diferentes tipos de políticas como los que pueden ser, por ejemplo, los casos de Brasil frente a Venezuela.

Por tanto, un corolario que se deriva de tal diversidad radica en que las administraciones no puedan tener misiones, vocaciones o estructuras iguales, salvo que, en el mundo en desarrollo, se converge en las condiciones del primer decenio del 2000 hacia los objetivos de desarrollo del milenio, por el común denominador en mayúscula que implica combatir la pobreza. Para entonces las condiciones de asimetría, pobreza y exclusión, persisten para vastos sectores. 1.200 millones de personas viven en pobreza extrema con menos de \$1 dólar diario.

En la perspectiva de Naciones Unidas existe la necesidad –pronunciada desde el primer decenio de 2000- de fortalecer las instituciones públicas, contrariando la tendencia previa de centrar las reformas únicamente en responder a la reestructuración económica –como ocurrió desde la década de los ochenta en los países de América Latina (supra)-, lo cual

implicó en esencia reducir los gastos fiscales –aunque en muchos casos, la disminución de unos gastos se compensó más que proporcionalmente con el aumento de otros-. Generalmente estos cambios a la Administración Pública se efectuaban en forma reactiva, por compulsión, dictados por organismos financieros o regionales multilaterales como interpretación de partituras uniformes, como se ha expuesto para América Latina y el Caribe y en el ámbito de la OECD.

9. Las dimensiones del desarrollo organizacional

En este y el siguiente capítulo se analizan los cambios de las lógicas institucionales en el periodo de análisis y la forma como se superponen con las lógicas del patrón de acumulación del capital. En las tendencias mundiales del desarrollo organizacional de los Estados, y en particular de sus sectores públicos, se destacan ciertas tendencias de naturaleza macro organizacional. En efecto, la organización pública contiene una complejidad particular, que la diferencia de las demás organizaciones. Se trata de la extensión y complejidad que tienen estas organizaciones.

Las organizaciones obedecen a dinámicas históricas. Las tendencias organizacionales se manifiestan en forma concreta en el escenario de las transformaciones sociales y de la manera como el Estado arregla los equilibrios más apropiados para que la institucionalidad responda a la resolución de las demandas sociales permisibles como parte de los acuerdos institucionalizados del bloque histórico hegemónico, en forma superpuesta a los patrones de la fase de acumulación del capital correspondiente y a los enfoques regulatorios subyacentes. La interpretación de estas dinámicas e interacciones, dan cuenta de las condiciones motoras que generan la base de las transformaciones organizacionales.

Puede ocurrir en una primera mirada que el desarrollo organizacional no exprese un equilibrio adecuado entre la institucionalidad y las demandas económicas y sociales que

se hayan pactado, porque se jueguen ciertos intereses en la estructuración del Estado que lejos de responder a las demandas emergentes, respondan a intereses específicos, seculares e incluso corporativos, que resulten excluyentes. Un desequilibrio excesivamente prolongado, se manifestará en una crisis institucional. Por ende, se desatará una transformación organizacional más o menos radical.

Los intereses auto centrados siempre están presentes en la estructuración del Estado, dada la naturaleza política de las relaciones sociales que lo configuran. Bajo la premisa de un equilibrio aceptable para las partes del bloque hegemónico, los intereses concurrentes se transan en una configuración histórica, que busca mantener el statu quo, a partir de amplias o menores concesiones, según el caso, a otros grupos de interés con aspiraciones emergentes en el escenario social y según el pulso y su fuerza en las relaciones de poder.

Las organizaciones en tanto instituciones públicas están en el centro de estos procesos políticos-económicos. Conviene examinar los procesos de transformación organizacional del periodo de observación, considerando aquellas complejidades, el fenómeno de la extensión inherente a la institucionalidad del Estado y lo que significa una organización pública que en realidad es un sistema de organizaciones, o un constructo de estas. Los contrastes históricos de los países contribuyen a la comprensión de las dinámicas macro organizacionales y de las tensiones que dan origen a los cambios.

Una de las tensiones permanentes en una primera instancia que conlleva adecuaciones organizacionales permanentes es la forma como se encaran los balances de las cuentas públicas, de acuerdo con la fase del ciclo económico, y la búsqueda de equilibrios, transmitiendo tensiones a la forma como debe actuar el Estado y a la manera en que lo hace mediante su institucionalidad extensa. En esta última se depositan los objetivos de la política pública y estos se instrumentan a través de modelos de gestión y operación. La cadena de transmisión de la tensión fiscal, y las visiones que subyacen a la forma como debe ejercerse la intervención pública, termina generalmente induciendo a cambios en la organización macro. Se examinarán bajo esta lógica, las tendencias recientes de

desarrollo organizacional en el sector público de varios países. Los parámetros de análisis a nivel macro son:

1. Especialización o difusión: lo que implica el dilema entre organizaciones con único propósito frente a organizaciones con varios propósitos. Esta discusión sobre mayor o menor especialización se relaciona con las lógicas económicas a nivel de las firmas en la era global, en donde menores tamaños de las unidades centradas en el negocio principal, permiten otras formas de relacionamiento, por ejemplo, con la pequeña empresa, según lo expuesto y planteado por Coriat (*supra*) (Coriat, 1982).

2. Coordinación: lo que implica el análisis de las estrategias de desarrollo organizacional para la coordinación entre funciones, niveles y sectores. Mayor especialización exigirá mayores grados de coordinación. Sigue las mismas cuestiones analíticas de la especialización, en cuanto la coordinación puede lograrse con mecanismos de mercado en la nueva fase de acumulación del capital y así mismo en la esfera de la economía pública de los años 80s, por ejemplo, mediante contratos de desempeño.

3. Centralización o descentralización: lo que implica el dilema en la visión del desarrollo organizacional respecto de definir funciones que deben centralizarse o descentralizarse. Bajo la lógica de la fase de acumulación desencadenada desde principios de los años 80s, la descentralización es una opción que se encuentra reforzada en el marco de la primera fase de la nueva globalización económica con ventajas competitivas de eficiencia (Adda, 1998).

4. Escala: Definición del tamaño óptimo de las organizaciones, cuestión que tiene que ver en lo esencial con la fiscalidad y el gasto público, que lleva a una valoración para su entendimiento, desde las apreciaciones propuestas por Boyer (Boyer, 2016), en el sentido de la importancia de considerar los regímenes político-fiscales para examinar la viabilidad entre lo político y económico, lo cual se expresa en la esfera de las lógicas institucionales.

En segundo lugar, las tendencias de carácter micro organizacional observan las mismas características de las del nivel macro organizacional, es decir las mismas lógicas y enfoques en sus modelos económico-operacionales. Este ejercicio es, por esta vía, más expedito que el análisis de la problemática macro organizacional, en especial porque coincide con aquellas tendencias generales. Reproduce las lógicas estructurantes.

9.1 Los procesos de especialización organizacional

Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido, hacia la década de finales de la década de los años 80s y los años 90s del siglo XX, han transformado su macro organización pública especializando los mandatos de las organizaciones individuales y, por ende, avanzando hacia un sistema de mayor numerosidad institucional. En el caso de Gran Bretaña, esta tendencia hacia la mayor especialización organizacional será refrenada a partir del Gobierno de Tony Blair quien propende un Gobierno más unificado y mejor coordinado. Igual ocurre con Nueva Zelanda y otros países que abrazaron con entusiasmo la teoría de la especialización, muchos de ellos bajo el influjo teórico del New Public Management (NPM) (Bouckaert & Pollit, 2011).

En sus orígenes el programa “Next steps” (los siguientes pasos), 1988, del Reino Unido, que tiene sus antecedentes en el informe Fulton de 1968 (Armstrong & Grebenik, 1973), confió a las agencias la realización de labores ejecutivas, entendidas estas como órganos ejecutivos aplicados a la prestación de un determinado servicio, estructuradas en función de responsabilidades, presupuestos y resultados, con amplia autonomía económica y de personal. Lo cual, desde la perspectiva organizacional, implicó un proceso de especialización de tareas, según el cual, las agencias se separan de la estructura central del Gobierno.

La “Agenciación” supone tareas o encargos con modalidades de contratos de desempeño, y son objeto de asignación o arbitraje de los recursos públicos según los productos o encargos que se les encomienda, en forma análoga a como se reacomodan las firmas en el sector privado en la nueva fase de acumulación del capital, donde pequeñas empresas satélites a las medianas o grandes firmas, realizan los encargos de producción que complementan la integración del producto en el ensamble u otras operaciones de la cadena de valor desde la disposición de las materias primas y los medios de producción hasta la realización del valor en los mercados de destino. Este enfoque en América Latina también tendrá sus propias manifestaciones, aunque bajo barreras de inflexibilidad que no fueron removidas, en virtud de los parámetros más rígidos de la tradición jurídico institucional de un derecho administrativo regulatorio hecho a la tradición de Francia y de España.

El programa de Next Steps, también se fundamentó sobre las tendencias de los años 70s en los cuales se dieron importantes procesos de diversificación macro-organizacional y en la iniciativa de gestión financiera de 1982, cuyo alcance enfatizó en responsabilidades (y la presencia de centros de responsabilidad) y metas precisas, con el pleno compromiso de la gerencia o responsable de cada organismo. El Next Steps observa las mismas transformaciones incubadas en el seno del taller y la fábrica (Coriart, 1992), relativos a una especialización de tareas que se complementan con agentes externos. Una ruptura del concepto de uniformidad de la oferta productiva propio de la producción en masa como concepto organizacional y se acoge el principio de demandas diferenciadas, solo que esta vez lo hace en relación con el ciudadano bajo el concepto de cliente.

Con las agencias se rompe el criterio de uniformidad de las organizaciones, bien en tamaño o bien en estructura, o bien en su funcionamiento, dado que precisamente la virtud de su configuración consiste en la flexibilidad y capacidad adaptativa que ellas tendrán para resolver, cada una, diferentes propósitos, bajo un criterio de autonomía e independencia, con lo cual se estructuran según “bloques homogéneos de actividad ejecutiva”, para un conjunto de funciones o bien, para desarrollar operaciones muy especializadas.

Desde una perspectiva macro organizacional se supone que estas agencias ejecutoras, se separan de organizaciones más amplias, que concentraban desde la definición de las políticas, pasando por la generación, asignación y manejo de los recursos, hasta concentrar la ejecución de tareas y los procesos mismos de seguimiento, evaluación y control. En otros términos, la existencia de las agencias, van de la mano con una especialidad en funciones que antes realizaba el aparato público en forma concentrada e indiscriminada, concentradas en una misma organización burocrática.

Es interesante enfatizar en que los nexos con la estructura macro organizacional son esenciales, incluso para definir la viabilidad del establecimiento de una agencia y del proceso de especialización. La certeza de la estructuración de una agencia es una reflexión que conlleva el análisis de las implicaciones del ente del cual se desprende, de la relación de las actividades que se le atribuirían con el núcleo central de su función principal, de la conveniencia de estructurarla con criterio de independencia, y al menos, de la evaluación de que no existan otras posibilidades, como el eliminar la función, externalizarla o bien, realizar una privatización de esta.

Los nexos entre agencias y el aparato central de la Administración Pública son de doble vía. Porque la creación de agencias tiene un impacto sobre los organismos centrales (y sus departamentos o “unidades de negocio”). Implica todo el redimensionamiento del centro burocrático en términos de personal vinculado, de cambio de roles, de nuevas exigencias de supervisión y control, entre otras. Así que la dirección de estas configuraciones organizacionales no solamente va desde el centro hacia las agencias, sino también, desde las agencias hacia el centro, del cual se derivan organizacionalmente.

Consideraciones macro organizacionales esenciales están dadas por evaluar el que la función que va a cumplir una agencia sea susceptible y amerite una forma organizacional autónoma, su tamaño y su impacto al ser creadas respecto del resto de la organización sectorial e incluso de la macro organización. La Unidad de Eficiencia Británica en 1991, clasificaba las agencias precisamente atendiendo los criterios macro organizacionales,

según el grado de articulación y fortaleza del enlace que tuviera con las organizaciones centrales (departamentos) de la Administración Pública. Esta flexibilidad en el relacionamiento forma parte de las mismas lógicas de la transformación empresarial engendrada en la nueva fase de acumulación del capital desde finales de los años 70s.

Desde la perspectiva macro organizacional y de su autorización para funcionar, las agencias son objeto de discusión en varios escenarios, en el sectorial, en el de la Hacienda Pública y en el de Función Pública, cuyas deliberaciones y conveniencia se plasma en un documento denominado “marco”, actualizado periódicamente (3 años promedio), en donde se relievra la singularidad, el presupuesto, el cometido de la nueva agencia, lo que se espera conseguir con la misma y el ámbito de las labores que se delegan. El documento-marco garantiza la publicidad, y, ciertamente contrasta con la singularidad de la Administración Británica, que no se caracteriza precisamente por tener una tradición escrita de las reglas.

Aunque este documento no tiene el propósito de hacer análisis micro organizacional, es importante destacar que hasta los años 90s del Siglo XX, las agencias británicas tenían una estructuración interna muy heterogénea, basadas en diferentes competencias delegadas, en los mandatos recibidos por los ministros, en el diferencial de los salarios que se les establecían a sus directores nominados por los ministros respectivos. Aunque también con ciertas características uniformes, como son que los directores ejecutivos tuvieran garantizados libertad para tomar decisiones en materia de gestión de personal y recursos, salvo que existieran limitaciones expresas. Un grado autonómico, que cabe desde los señalamientos de la Nueva Gestión Pública como una respuesta al excesivo modelo jerarquizado que fue objeto y blanco de la crítica de varios de los economistas neoliberales de finales de los años 70s (Giersch, 1979).

En la misma línea de los contrastes entre las agencias y el modelo de Estado construido desde los Estados de Bienestar Nacionales Keynesianos, es de subrayar el sistema de gestión financiera, con lo cual existen principalmente dos categorías básicas. Aquellas

agencias que deben autofinanciarse y, por ende, tendrán criterios comerciales y utilizarán un sistema de gastos corrientes netos, con presupuestos de gasto variables (no limitadas) cuyo régimen les obliga a llevar un sistema de contabilidad con equilibrio, y además les permite llevar los excedentes de un periodo a otro del presupuesto. Una modalidad de la anterior, más flexible, es la de presupuesto comercial cuando las agencias se basan en una actividad exclusiva de mercado, estando habilitadas para la obtención de créditos, efectuar gastos de capital y mantener el traslado de excedentes de un presupuesto a otro sin restricción anual.

Están las otras agencias que deben ser financiadas con el presupuesto del Estado, en las cuales, hay previsto un sistema de gastos corrientes brutos, basado en su dependencia al presupuesto central, que fija un límite al presupuesto y no permite trasladar excedentes de una vigencia fiscal a otra. Estas agencias tienen una mayor semejanza con las que se desarrollaron en países Latinoamericanos, como Colombia, bajo el influjo del modelo anglosajón, aunque ocurre en un periodo relativamente tardío respecto al que fue su auge en Gran Bretaña.

Avanzando en los contrastes, la existencia de agencias especializadas, en realidad tiene una larga tradición en Suecia. Mucho antes de las tendencias posteriores -para ellos- bajo el influjo del New Public Management, toda vez que tiene sus raíces en el siglo XVIII, bajo el régimen monárquico. En el momento en que el mundo académico y de la Administración reconocía las virtudes de las innovaciones de la especialización en Gran Bretaña y otros, Suecia tenía bien diferenciada la existencia de sus ministerios centrales de la de sus agencias, dotadas de importante autonomía. Muestra de la importancia de que algunos rasgos de las transformaciones en la institucionalidad guardan su autonomía relativa de las lógicas de acumulación del capital y en este caso porque constituyen una figura institucional basada en una funcionalidad operativa del Estado.

Al respecto señala Koldo (Echebarria, 1993), que dicho modelo mostraba en la década de los años ochenta tensiones evidentes entre las fuerzas centrípetas de la organización

extensa del Estado, ahora compartimentada, basadas en demandas de integración e interdependencia y, por otra parte, el modelo de Agenciación basado en la especialización que representa las fuerzas centrífugas. Las fuerzas centrípetas respecto del eje del poder político centralizado incluyen las exigencias de control por parte de dicho poder.

Cuando la crisis macroeconómica de principios de los años ochenta las tensiones entre la autonomía de la Agenciación y la necesidad de ejercer un mayor control por los ministerios centrales se hacen más intensas. Y desde finales de los años ochenta, por ende, las agencias se articulan a un sistema de planificación estratégico, que permite una revisión profunda cada tres años de sus objetivos, en forma articulada al proceso de elaboración de sus presupuestos, a la vez que se instrumentaliza un sistema de auditoría con precisos instrumentos de evaluación. Una cierta contra tendencia compensatoria, que se asocia a su vez con las tendencias de un mayor control al gasto público.

La tendencia a la especialización organizacional, en los años ochenta, como en nueva Zelanda, se caracteriza, con la configuración de organizaciones con propósitos únicos y coordinados y una separación de funciones potencialmente conflictivas. Organizaciones más especializadas, también se observan en Canadá, Francia y Países Bajos.

En el caso Francés, por ejemplo, se encontraban cerca de doscientos centros de responsabilidad, después de que, en 1990, se procedió a dar más autonomía al ejercicio de las funciones públicas, con mayor flexibilidad presupuestal, de recursos humanos y de los recursos empleados en general, a fin de obtener una mayor capacidad de ciertas unidades específicas para hacer y garantizar un balance entre los recursos requeridos y el alcance de las metas que se le hayan establecido a dichas unidades. El centro de responsabilidad implica como condición un centro de servicios y el énfasis en lograr resultados. Este es un modelo que recoge las lógicas del modelo empresarial correspondiente a las nuevas reglas de competencia del patrón de acumulación emergente desde finales de los años 80s, aunque adaptado a las características y trayectorias histórico-institucionales propias del Estado Francés, que difiere del Británico o

Neozelandés por el grado de control del Centro desde el cual se desprende el modelo particular de Agenciación.

Asociado a los centros de responsabilidad de Francia, están las figuras similares a las de la agencia británica, de un responsable del servicio, de unos ámbitos delimitados del ejercicio de la función, de cuantificación de objetivos, y de un balance entre medios y fines bien establecido, denominado marco convencional, en el que se contractualiza la relación entre el ministerio y la unidad o centro de responsabilidad definiendo los derechos y obligaciones, así como una contractualización del ministerio que impulsa el centro de responsabilidad y los ministerios de hacienda o de finanzas y de la función pública mediante el cual se establecen las excepciones de las reglas presupuestales y de personal que caracteriza la flexibilidad de estos centros.

A propósito de los procesos de especialización, y en otra faceta de los mismos, varios países se dotaron de formas organizativas específicas para sus actividades comerciales o potencialmente comerciales respecto de sus gobiernos. Las privatizaciones fueron fuertes, como ya se ha expuesto (supra) en: Nueva Zelanda, Reino Unido, Francia y Países Bajos. Y otras selectivas en Finlandia, Alemania, Suecia y EE UU. Se crearon compañías públicas en Finlandia o Suecia, y en Nueva Zelanda empresas de titularidad pública. Se constituye así una manifestación particular e histórica de las tendencias de especialización a nivel de la estructura macro organizacional que se materializa mediante los procesos de privatización. Estos fueron especialmente intensos en la década de los años 80s y 90s del Siglo XX en el mundo, comenzando por los países de la Unión Europea. Si bien como ya se expuso, la Región del mundo más aplicada en esta tendencia fue la de América Latina y el Caribe, por las condiciones de ruptura en las lógicas económicas previas de industrialización dirigida por el Estado y el cambio en el patrón de acumulación de capital.

Gran Bretaña promovió los procesos de privatización, en virtud de una mayor confianza en el mercado local y global, que en el Estado, lo que significa, al decir de estos enfoques, que las reglas competitivas, son más eficientes y eficaces que las acciones reguladas del

Estado y en consecuencia, la asignación eficiente de los recursos y provisión de bienes, de preferencia deben ser suministrados por la empresa y la propiedad privada, con mayor generación de beneficios globales (que incluso resolverán a la larga las inequidades), mientras que por excepción esas prestaciones deben estar en cabeza de la institucionalidad pública.

Se ha señalado (supra) que los objetivos prácticos y políticos de la privatización, se orientaban por los preceptos del estricto equilibrio fiscal, el desmonte de prerrogativas claves del Estado del Bienestar Nacional Keynesiano (Jessop, 2008), y una neutralización de los grupos de interés, que se amparaban otrora, en los procesos de intervención activa del Estado. De ahí que en la práctica los procesos privatizadores fueran especialmente importantes y menos caracterizados que en la Europa Occidental.

Así, en los demás países de la Europa Occidental, excepto Francia que reaccionó a finales de los años ochenta a los procesos previos de nacionalización del Gobierno Socialista, desde la década de los años 90s del Siglo anterior, se verifican, como se ha expuesto, procesos de privatización asociados a diversos enfoques, y también, a la importancia que se atribuye al “Estado regulador” –aplicado a la corrección de fallos del mercado y a fomentar la competencia-, que combina menos ejecución directa por parte del aparato público central, la creación de agencias reguladoras independientes, el desmonte progresivo de los monopolios públicos y en ese contexto, la privatización.

Desde 1993, y entendiendo la privatización en esta argumentación dentro del concepto de especialización, vale recordar de nuevo en este lugar que se produjeron importantes ofertas públicas de ventas de acciones de las empresas públicas, coincidiendo con el Mercado Único Europeo y el Tratado de Maastricht en 1992. Desde 1977 y hasta 1992, de toda la privatización europea, como se dijo arriba, Gran Bretaña se llevó el 72% de todos los recursos generados por la privatización. En el periodo 1993 a 2002, representó el 8%, mientras que fueron más significativos en su orden Italia, Francia y España.

En términos de ingresos respecto del PIB, siguen siendo importantes por estar sus ingresos de privatización por encima del promedio de los países de la Unión Europea, Reino Unido, Portugal, Finlandia, Suecia, Italia, Austria e Irlanda. También puede analizarse el esfuerzo de privatizar en términos de ingresos por habitantes, de los ingresos privatizados respecto de los ingresos públicos, y de la importancia de las empresas privatizadas respecto de su sector público empresarial (supra). Baste con señalar esta configuración como una tendencia macro organizacional relevante y no solamente en Europa, sino en América Latina, que fue discípulo leal de estos enfoques macro organizacionales en finales del siglo XX.

Se recuerda nuevamente, que los sectores de privatización tuvieron que ver en parte con los procesos de integración en la Unión Europea, como telecomunicaciones, telefonía básica, energía y aerolíneas, actividades asociadas a la desregulación. Las empresas preexistentes se concentraban en actividades industrial (tabaco, alcohol, acero, metalurgia, astilleros, automóviles y aviación), financiera (bancos y las compañías de seguros), transportes y telecomunicaciones y otras empresas de red (agua, gas y electricidad).

A finales del siglo XX estas modalidades de empresas, excepto transportes, comunicaciones y las de red, estaban virtualmente extinguidas en la órbita macro organizacional, en la Unión Europea con excepción de Finlandia y Suecia, que mantuvieron las empresas bajo un marco de desregulación. Las lógicas económicas del mercado común europeo, basadas en la competencia, la desregulación y la circulación flexible de bienes y servicios, sentaron las bases para la eliminación de monopolios públicos y el desarrollo de actividades económicas sujetas a estas reglas. (Clifton, Comín y Fuentes, 2006)

En España a mediados de los años 80s, el gobierno socialista tomó el acuerdo de no nacionalizar empresas privadas que estuvieran liquidando pérdidas, a instancias de lo cual en el pasado habían crecido las empresas en el sector público entre 1977 y 1982. Entre

1982 y 1996, no existió una política de privatizaciones en especial por el influjo socialista y porque se aceptaba una intervención activa. No obstante, en la práctica desde 1985 se desencadenaron las privatizaciones en empresas medianas y pequeñas no estratégicas, con el ánimo de dimensionar al Estado y evitar pérdidas.

Las grandes empresas se vendieron por el cambio del modelo de protección al libre mercado hasta los años ochenta, a las condiciones competitivas emergidas de la integración económica europea y la apertura económica. Las grandes empresas industriales fueron así realizadas a oferentes multinacionales y a grupos industriales españoles con el objetivo de fortalecer su capacidad competitiva. La venta de acciones de las más importantes empresas de servicios públicos también se hizo efectiva. Las ventas parciales permitían financiación fresca, promover eficiencia con nuevos gestores, mantener capital español y la participación pública.

Desde 1996, la política de privatizaciones ocupa lugar en la agenda de la política económica, y, por ende, no hay reatos de reservas en la esfera de lo público de empresas clave que habían sido conservadas en la era anterior de privatizaciones parciales. El proceso español de privatizaciones se resalta, por haber tenido una marcada tendencia en el que se apela a un “tramo minorista” de significación, con un ingreso neto razonable, y con venta en tramos de las empresas públicas (Costas & Bel, 2001)

Para el Banco Mundial (Banco Mundial, 1997), las tensiones históricas entre el Estado y el sector privado encuentran cierta dureza, a propósito de la rigidez de la reglamentación y la existencia de empresas estatales, cuando ellas gozan de privilegios monopolísticos, en algunas áreas de actividad económica. Además, se critica a las empresas estatales ineficientes que van en contra del mercado, generan una carga fiscal y administrativa que exigen las medidas de privatización.

En síntesis, en las décadas 80s y 90s del siglo XX, como tendencia macro organizacional y apoyados en una de las expresiones de la especialización, se desarrollaron importantes procesos de privatización, que tomaron la forma de un fundamentalismo de mercado, como en el caso británico, o bien otras formas pragmáticas y moderadas como en Europa Continental, e incluso formas más versátiles y democráticas de la propiedad, como el modelo español, según lo expuesto.

En el caso de América Latina y el Caribe analizado en su lugar, cabe anotar que como ocurrió en el caso colombiano, la especialización en primer lugar se asoció a una recomposición de la propiedad del sector de bienes no transables de manos del Estado a capitales que se desplazaron principalmente del mercado interno, obteniendo las ventajas y beneplácitos de las nuevas rentas de explotación exclusiva (Misas, 2002).

El caso colombiano, tiene similitudes y diferencias en punto a la especialización, que lo ocurrido en los países europeos o en EE UU y de América Latina. El desarrollo organizacional colombiano, tuvo una importante diversificación y especialización desde la década de los años 50 y hasta mediados de los 80 del Siglo XX, configurando un amplio periodo de tiempo histórico de estas dinámicas. En parte se parece a lo ocurrido en los países europeos, pero con un contraste importante, dado que el crecimiento y diversificación organizacional es producto de un déficit de acción del Estado, que presiona la asunción de nuevas funciones que no se venían ejerciendo, más allá de una especialización sistemática resultante de una visión del desarrollo organizacional al estilo de lo ocurrido en Gran Bretaña y otros países relacionados en los párrafos anteriores.

La diversificación institucional se soporta progresivamente en un incremento sostenido del gasto público real a lo largo de las décadas, en especial de los años cincuenta en adelante (Avella, 2009). Esta tendencia de crecimiento del gasto público no es exclusivamente colombiana, pues como se ha expuesto, tanto en los casos de la Región como de la OECD fue tendencia predominante en las décadas previas a la gestación del nuevo patrón de acumulación y de la crisis de los años 80s (OECD, 2011)

Ahora bien, y es esta la segunda gran diferencia, el proceso de diversificación institucional, no se realizó en Colombia mediante una “agenciación” al estilo Británico, Europeo, o Americano. Se soportó en un marco de descentralización por servicios, en el cual, las organizaciones gozan de cierta autonomía, pero no poseen los atributos de mayor independencia propios de Gran Bretaña, aunque tampoco se trata de centros de responsabilidad únicamente, a diferencia de la especialización de Francia, pues más bien son verdaderos entes con reconocimiento jurídico, patrimonial y administrativo.

Desde finales de los años ochenta y principios de los años 90, Colombia avanza, en una de sus tendencias, hacia una diversificación institucional al estilo Alemán, en el proscenio de una época en la cual los procesos de descentralización en América Latina se hacen relevantes. En efecto, la especialización organizacional, se hace evidente en cuanto a la transferencia efectiva de autoridad desde el nivel central hacia el nivel subnacional. A contrapelo de la especialización típica del nivel nacional, se presenta un efecto pendular que detiene la tendencia creciente de especialización por servicios, e incluso la recorta, y luego, la refleja en esa especialización territorial (más conocida como descentralización territorial). La descentralización avanza, en síntesis, sobre todo, desde finales de los años ochenta y la década del noventa del siglo XX aunque se refrena posteriormente en la primera década del nuevo milenio.

Se enfatizó en que varias de las organizaciones descentralizadas por servicios, traslapaban sus funciones entre sí, con lo cual se presentaban grandes ineficiencias fiscales. El control que deberían ejercer los órganos cabeza de sector de cada grupo de organizaciones se hacía difícil con muchas entidades adscritas a ellos o vinculadas, por la excesiva diversificación institucional. Además, se señaló el gran tamaño de ciertas entidades, en el entendido de que, excluyendo a la policía, las fuerzas militares y los docentes, 50 entidades -menos del 17%- concentraban el 90% del empleo en el sector público, cuatro entidades poseían plantas superiores a 20.000 servidores y siete plantas superiores a 5.000. En este análisis oficial de lo inconveniente del modelo organizacional, se retoman críticas que corresponden en la teoría general a la nueva gestión pública y al

ya clásico texto de la reinención del Gobierno de Osborne en 1992 (Osborne & Gaebler, 1992).

En el caso de Chile, el Gobierno Militar redujo las funciones del Estado con lo que las reformas macro organizacionales, principalmente desde 1982, se expresaron mediante privatización de empresas estatales, una descentralización de servicios básicos hacia las municipalidades, pero sin expresión democrática. Estas reformas se combinaron con la reducción del empleo público y el gasto.

Las organizaciones públicas, por las particulares características de la dictadura, supusieron la “absorción y centralización militar de las autoridades superiores que anteriormente habían sido políticas”, lo que se dio en especial con la descentralización, que hizo responsable a los municipios de los servicios de la educación y la salud. Y que, bajo ese enfoque de control, se combinó con una Regionalización del Territorio, que permitía a la misma autoridad militar el control de toda la pirámide macro organizacional.

Al inicio de los gobiernos democráticos se estableció un sistema de comités interministeriales, cuyo propósito fue el de integrar las políticas y definir metas alrededor de ejes claves que fueron identificados como del interés común de la sociedad, en donde se atendieron las áreas de demanda ciudadana, relaciones exteriores, economía y desarrollo social.

Esto no trajo un atractivo de una reforma macro organizacional, sino más bien cabalgó sobre las estructuras institucionales preexistentes. El transcurso posterior de los gobiernos democráticos no ha supuesto un énfasis en los cambios macro organizacionales, sino de manera parcial, como sí en el modelo de gestión -gobierno electrónico, probidad y transparencia, participación ciudadana, función pública, gestión orientada a resultados (Tomassini, 2004).

Las cifras de la dinámica de las organizaciones públicas dan buena cuenta de lo ocurrido con Chile. En 1970 había 68 instituciones y empresas públicas. Dentro del periodo 1970-1973, ascendieron a 596. En 1983, alcanzaron la cifra de 48. Para luego ubicarse finalmente en 45 en 1989. La privatización de las empresas públicas Chilenas tradicionales en el primer periodo de la dictadura que va desde 1974 hasta 1979, implicó una enajenación en gran escala. Pero con la crisis financiera de 1982 y 1983, en medio de la crisis financiera y la recesión, las empresas volvieron a la égida pública. Una vez superada la crisis para el periodo subsiguiente de 1984-1985, las empresas fueron de nuevo privatizadas. Y entre 1986-1989, se enajenan en definitiva las empresas más grandes tradicionales.

La especialidad trae aparejado la necesidad de una mayor coordinación organizacional, que se puede obtener mediante reglas de mercado, relaciones contractuales o cuasi contractuales (con ausencia de sistemas jerárquicos organizacionales), o a través de otras estrategias que se comentarán más adelante en el apartado siguiente. Pero dentro de las tendencias de ajuste organizacional es de considerar estas relaciones entre especialidad y coordinación.

La fragmentación organizacional puede llevar también a un análisis sobre los procesos de descentralización de la autoridad del centro a la periferia, si bien ese fenómeno macro organizacional está determinado por características y dinámicas propias que merecen un capítulo especial en las tendencias macro organizacionales.

Todos estos elementos en juego, esto es, la especialidad, la fragmentación, las exigencias de coordinación y la descentralización misma, en conjunto fenómenos organizacionales, llevan también a una discusión sobre la escala, o el tamaño óptimo de las organizaciones, cuestión que ha ocupado un campo de análisis importante sobre el análisis organizacional público, pero bajo las lógicas económicas de la nueva fase de acumulación de capital y

como enfoque reactivo a la fisonomía estatal heredada del Estado de Bienestar Nacional Keynesiano.

La especialización ha conllevado a que los ministerios sean de menor tamaño y estén rodeados de agencias ejecutivas “concentradas”, como ya se expuso con el referente de Gran Bretaña. Entre 1988 y 1998 se crearon 140 agencias especializadas. En Francia desde 1989 cerca de 200 centros de responsabilidad. Países Bajos tiene un comportamiento análogo. En Canadá la misma tendencia, aunque en menor grado, con la creación de agencias operativas especiales. Italia desde 1999 también tiende a la especialización, creando agencias con personería jurídica o bien unidades especializadas dentro de los ministerios (Pollit & Bouckaert, 2010).

Alemania no sigue la ruta de la descentralización por servicios sino más bien por la del fortalecimiento del nivel local y es en esa perspectiva que para este caso puede discutirse la especialización organizacional, que se enmarca dentro de la tendencia a la descentralización entre niveles de gobierno y en ese sentido una descentralización territorial.

Otro rasgo derivado de la especialización es la emergencia de Cuasi mercados de creación y regulación pública, con gran especialización de los agentes organizacionales a cargo de la prestación de los servicios. En Gran Bretaña, en especial al nivel local y para servicios como salud, educación y otros servicios sociales. Esto implica la existencia de compradores y vendedores de servicios, “contractualizando” las relaciones entre los entes públicos que entran en los cuasi mercados y los diferentes agentes, e incluso, los usuarios de los servicios. Obedece a las nuevas lógicas económicas y a las transformaciones a las que Boyer se refiere con el arbitrio de los regímenes fiscales y de gasto público y su expresión en unas nuevas formas de acción del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas, juegan un papel en la provisión de bienes y servicios, bien por efecto de la creación de los mercados o cuasi mercados inducidos por el mismo Estado, o bien en definitiva por la provisión de servicios públicos bajo formas privatizadas o bajo esquemas solidarios. Esto plantea toda una línea de reflexión respecto de los trabajos en red, que tienen un correlato importante en la literatura especializada y cuya expresión es su desdoblamiento en el espacio del territorio. Conlleva también a la aparición de un fenómeno de mayor extensión de lo público más allá de las instituciones estatales. Y muestra otra de las facetas del concepto de gobernanza pública. Esta última como un sincretismo entre los enfoques del Neoliberalismo económico rampante con su natural énfasis en la teoría del Estado mínimo y el pragmatismo de la primera década del 2000, que concilia el estado Eficaz con las reglas del mercado como principio rector de la acción pública.

Por oposición a varios de los casos citados, se identifican otras organizaciones públicas más centralizadas como en Bélgica, Finlandia, Alemania, Suecia, y la Comisión Europea. En estos casos, los rasgos organizacionales notorios son los de una estructura central fuerte, escasa fragmentación de aquellas, y una reducción de la planta de personal limitada. Otras realidades institucionales que se superponen a sus modos de acumulación y regímenes de regulación, que, si bien resienten el impacto de las tendencias globales, se matizan por sus propias trayectorias económicas, de sus formaciones económico-sociales y de sus propios vectores de tránsito institucional históricamente determinados.

9.2 Los procesos de coordinación

Como puede derivarse de la primera tendencia macro organizacional de especialización, que ha estado en tensión por un péndulo que jalona hacia la centralización, queda en discusión las alternativas organizacionales que garantizan coordinación. Esto bajo el supuesto de que la especialización conlleva el riesgo de la fragmentación y, por ende, la centralización u otras opciones, podrían entrar a ser alternativas. Una interpretación económico - política de este fenómeno radica en la reivindicación de la integración fiscal

para el control del nivel de gasto público, a la vez que un mayor control efectivo por parte de las elites y las burocracias centrales que establecen las regulaciones.

En el espectro europeo y Norteamericano, se observan tres modelos organizacionales en punto a las estrategias que permitan garantizar la coordinación: 1. El centralizado. 2. El Sistema más informal, que se estructura mediante cooperación voluntaria en el seno de una red. Y, 3. La coordinación basada en el mecanismo de mercado, a través de los precios, productores/vendedores y consumidores/compradores, sin intervención de autoridad central. Todo esto con el apoyo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en el seno de las organizaciones.

El mecanismo de coordinación a través de una autoridad jerárquica, central, de la cual dependen las unidades ejecutoras corresponde al modelo más clásico de gestión organizacional y de las jerarquías de tipo weberiano. De hecho, la teoría organizacional clásica indica que el proceso administrativo conlleva como función de una gerencia especializada y central, ejercer la coordinación-subordinación-jerárquica. Esto se corresponde con la preponderancia del enfoque de Taylor, Fayol, Urwick y otros, propios de la firma económica del Fordismo que se debe a las formas de competencia de los capitalismos de la época Keynesiana. Es un concepto de gerencia emergido de las relaciones económicas de la fase de acumulación fordista.

La teoría burocrática de Max Weber (Weber, 1993), realza en la evolución de las organizaciones aquella que asume la forma legal y racional, donde no solamente se da la despersonalización en el ejercicio de la autoridad, sino también, bajo un esquema formal, se garantiza la coordinación. El ejercicio de la jerarquía implica orden, subordinación, estructuras de autoridad por competencias, y, por ende, jerarquías que están bien especificadas en cuanto a márgenes de acción y limitaciones.

En un enfoque macro organizacional, se esperaría análogamente que las estructuras de jerarquía se encuentren bien definidas, los procedimientos y medios bien dispuestos, las reglas bien especificadas y que la coordinación emerja de las atribuciones legales y racionales de toda la estructura. La importancia del centro es por tanto esencial. Y quizá pueda inferirse que se prefieren modelos más centralizados con unidades organizacionales subordinadas, antes que agencias muy especializadas y autónomas respecto del centro. Sería esta una versión bien diferente a los enfoques de Agenciación.

Pero como enfoque alternativo a la centralización, se encuentra en primer término el enfoque de asociación, el cual se aparta de la acción unilateral tradicional y propone que la prestación de servicios y la solución de problemas se resuelvan mediante arreglos organizacionales basados en la asociación. Se trata de diversos modelos y estrategias de creación de asociaciones con el sector público, otras organizaciones gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil, las organizaciones sin ánimo de lucro y otras organizaciones nacionales e internacionales en las funciones de prestación de servicios. Ejemplos de estas asociaciones se expresan en sectores como la recolección de basuras y los servicios de salud, el tratamiento del agua e incluso funciones de seguridad. Formas particularmente imbricadas con los esquemas asociativos que surgen en las lógicas económicas de la fase de acumulación de los años 80s y propias de la globalización.

Pero la asociación también implica construcciones de redes y enfoques corporativos de trabajo, más allá de la pertenencia a una u otra organización. De hecho, puede estar pensada como una forma de expresión de la gobernanza, en la cual se trata de generar sinergias entre, por ejemplo, muchas organizaciones, construyendo redes de cooperación, con fundamento en las cuales se afrontan problemas y se resuelven, en términos de resultados, objetivos, metas, y que implica el reconocimiento de la complejidad. Un punto límite de esta concepción es la sustitución de lo estatal por la de lo público, como forma de "privatización comunitaria" llamada a asumir por los grupos demandantes la satisfacción de sus propias necesidades.

En un enfoque macro organizacional que considera la Gobernanza y las Redes íntimamente correlacionadas entran en juego varios elementos, como son los participantes de las redes que son sus nodos, relacionados por acuerdos de cooperación basados en la concertación, sin que se configure una nueva organización. Esta característica permite definir estas redes como policéntricas, en donde los procesos a su interior, así como los resultados que se alcancen, son enteramente resultantes de las relaciones transadas. Las formas organizativas superpuestas a las organizaciones básicas varían en función de la naturaleza de los problemas que se asumen como objeto de la configuración de los nodos.

Estas lógicas emulan las tendencias evolutivas de la economía empresarial bajo las nuevas reglas de competencia de los años 80s en el sentido de la deslocalización de actividades en los territorios periféricos en la primera etapa temprana de la globalización productiva, pero, sobre todo, alude al nuevo impulso de la asociación empresarial en redes, para lograr economías de cooperación posibilitadas por la maquinización flexible y las demandas especificadas.

Esencial en el enfoque de redes es el compartir la información pertinente, la afinidad y visión que se coopere, los criterios unificadores para trabajar juntos, la existencia de un ambiente de reciprocidad, la constitución misma de las alianzas pensadas estratégicamente. Las redes de cooperación son más sólidas cuando se promueven relaciones de igualdad, que son ajenas a los enfoques jerárquicos, a la vez que es clara la ventaja de la interdependencia para el logro de objetivos comunes. Si las interacciones son estables, entonces surgirá algún nivel de formalización y de acuerdos de trabajo, que pueden proyectarse en una suerte de institucionalización del trabajo, siendo este el fundamento de las expresiones organizacionales de la red (Natera, 2005). Se trata entonces de una descentración de la actividad pública del núcleo de sus instituciones para redimensionarlas en la estructuración de redes extensas llamadas a asumir responsabilidades otrora exclusivas del Estado.

Los desarrollos de las redes se enfatizan con fuerza en el territorio y el ámbito local. Las operaciones están mejor delimitadas. Y los ámbitos de actuación están más próximos para todos los actores concurrentes. Sin embargo, en una perspectiva macro organizacional, puede igualmente destacarse la importancia de las redes en procesos de innovación y desarrollo, de investigaciones, e incluso en un marco nacional y transnacional en solución de problemas específicos, como es el caso de la salud pública. Algunas redes de cooperación han superado los principios básicos de policentralidad, y han generado una institucionalidad compleja y reglas de operación que se han tornado forzosas para los participantes, como lo es la OECD misma.

Finalmente, en otra perspectiva de la coordinación, se identifica como estrategia organizacional los mecanismos de mercado y los contractuales que son notorios en Nueva Zelanda, EE. UU., Gran Bretaña; y aún en Canadá y Suecia (Pollit & Bouckaert, 2010). Aún bajo un modelo centralizado jerárquico el nivel superior organizacional, puede pactar con el inferior un producto, bajo un determinado coste y plazo definido. Bajo figuras de concursar por recursos o de estructuras contractuales. La contratación se produce sobre la base de resultados. La cuestión se extiende como estrategia de desarrollo organizacional, del nivel de relación entre organizaciones, al nivel de contratación de los ejecutivos en las organizaciones. Así los ejecutivos quedan vinculados sujetos al rendimiento.

La contractualización de relaciones entre instituciones, se combina con estrategias jerárquicas, en especial cuando la especialización se hace mucho más fuerte. Se toman elementos propios del mercado cuyas facetas se encuentran renovadas en el sector público, transmitidas y teorizadas por los defensores de la Nueva Gestión Pública. El principio de la contractualización implica que hay más autonomía de quienes ejercen una función especializada, pero que la coordinación se expresa mediante acuerdos contractuales con fundamento en los productos que se pacten para la consecución de los objetivos.

Con la creación de los cuasi mercados públicos se permite la confluencia público-privada en la provisión de bienes y servicios. Y el acceso a los presupuestos y asignación de recursos no se hace con las organizaciones públicas mediante mecanismos jerárquicos, sino mediante mecanismos competitivos, en los que concurren los particulares, los mixtos y los públicos por recursos, en función de su producción.

Al interior del nivel central en la perspectiva del desarrollo organizacional de las estructuras de los sectores públicos, los esfuerzos de coordinación en algunos países se intentan lograr, mediante la planificación estratégica. Esta con uso importante en la década de los sesenta en empresas privadas, entra con fuerza en el sector público por la vía de la Nueva Gestión Pública en los años 80s, en los países de la OECD (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Finlandia y el Reino Unido).

El Government Performance and Results Act o Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno, desde 1993 en EE.UU, implicó a las agencias ejecutivas para la presentación de su presupuesto, planes estratégicos y planes anuales de desempeño y les obligó a generar reportes anuales. En estos reportes se combinaban aspectos misionales, objetivos, principales operaciones, estrategias y recursos en función de objetivos y metas, y un conjunto de análisis relacionales, que permitieran establecer el balance de medios y resultados (Armijo, 2011). Algo similar ocurre en Nueva Zelanda a través de áreas estratégicas de resultados y áreas claves de resultado.

Francia ha sido un país de tradición en la planificación desde la postguerra, en especial en los años cincuenta y parte de los sesenta. Y luego ha evolucionado en consonancia con las complejidades internas y del mercado global. Como elementos de la planificación francesa, está de una parte su enfoque indicativo y de otro lado su énfasis en una visión del desarrollo económico y el desarrollo en el mediano plazo (incluye proyecciones macroeconómicas), la planificación de las acciones e inversiones a cargo del Estado y sugerencias y recomendaciones sobre los diversos frentes de la economía (DeLaVega, 1998). Por tanto, la coordinación emana del propio enfoque del Estado Central.

Con la gestión por resultados impulsada en especial en los años 90s, en Australia, Canadá, EE. UU., Nueva Zelanda y Reino Unido hay antecedentes de gestión por resultados, desde los años 50s, los cuales manejan una visión de mediano plazo, mediante el marco fiscal y los planes plurianuales, aunque con poca diferenciación entre la planificación y la presupuestación, siendo este último proceso, el fundamento.

En Canadá, hay un Sistema de Gestión del Gasto desde 2007 que involucra desde el más alto nivel hasta los restantes niveles de gobierno, e incluye planeación estratégica y operativa de políticas y programas, análisis de la ejecución y el desempeño. Los ciclos son cuatrienales. La Administración debe armonizarse a los requerimientos de los planes. Con ello se garantiza todo el proceso de coordinación.

Nueva Zelanda después de los años setenta se preocupó por reformar los sistemas de administración del Estado, incluyendo la vinculación de la planificación y el presupuesto, con las Áreas Estratégicas de Resultados –incluye metas y proyectos a corto y mediano plazo e Indicadores de Resultado Estratégicos para cada AER- y se asocian al presupuesto de los departamentos. Todo este enfoque es una expresión de los esfuerzos de coordinación mediante la planificación estratégica y el presupuesto. Es aquí también donde se evidencian y expresan nuevamente los contratos por desempeño.

Finlandia desde 1999 desarrolló una “cartera estratégica”, y un enfoque estratégico acerca de la forma de pensar la organización gubernamental, definiendo servicios de alta calidad, buen gobierno y sociedad civil responsable. A partir del Gobierno de Blair, en Gran Bretaña, se comenzó por impulsar un modelo de formulación de políticas más unitario y con mejor coordinación horizontal (Pollit y Bouckaert, 2010).

En el Reino Unido, la presupuestación y planificación se centraron en los resultados del gasto público, desde 1998, mediante la adopción de un marco fiscal de mediano plazo de

3 años, la Revisión Comprensiva del Gasto de base plurianual, la creación del Compromiso de Servicio Público y la generación de nuevas estructuras para realizar el monitoreo y la evaluación. Se utilizan también los contratos plurianuales de compromiso con el ciudadano previendo determinados resultados. Como se observa, en la medida en que estos esfuerzos involucran compromisos de los Departamentos, todos estos instrumentos y enfoques se orientan a garantizar una coordinación. Alrededor de la coordinación se estructura una institucionalidad especializada. El primer ministro y el ministro del Tesoro son quienes tienen gran poder en la asignación de recursos, y, en la definición de los techos presupuestarios.

Los procesos de asignación presupuestales tienen en cuenta en el caso Británico “la sistematización de la evidencia” de los proyectos o programas implementados, de forma que, con base en su examen, se procede a asignar recursos, siendo la evaluación basada en guías de referencia, central en la fijación de nuevos planes.

En América Latina, se han utilizado los presupuestos por programas y los sistemas de planificación desde los años 60s, bajo el enfoque de “economías centralmente planificadas” y líderes del desarrollo económico y social. La articulación institucional y la coordinación se enfatizaron más desde la formulación de planes y presupuestos, y menos desde la ejecución del presupuesto.

En América Latina, bajo la existencia de un organismo central de planificación, se incluyen los planes en un documento especial (como en Colombia que se trata de un Plan Nacional de Desarrollo cuatrienal), lo que como se ha dicho contrasta con los países anglosajones, que no formalizan así sus prioridades. En algunos países de la Región el presupuesto es dominante sobre la planificación, como en Chile, mientras que en otros es la planificación, al menos formalmente y realmente en mayor o menor medida, la que establece o la que pauta el presupuesto como en Colombia, Brasil, México o Uruguay (Bonari & Gasparin, 2014)

En cualquier caso, la diferencia entre la planificación de los años sesenta y la nueva planificación de los años 90s, influenciada por los enfoques de la Nueva Gestión Pública y por las restricciones macroeconómicas, conlleva las implicaciones fiscales en su incidencia sobre los equilibrios macro, y hace énfasis igualmente, en la gestión por productos o gestión por resultados y en el impacto (Tavares y Barretta, 2006).

Así que, frente a las tendencias de especialización, y ante los riesgos de déficit de coordinación, la planificación y los presupuestos, constituyen alternativas que se armonizan con los cambios en el arreglo de las organizaciones. Los arreglos alrededor de los instrumentos fiscales y los planes asociados a los mismos, se orienta por resultados y metas, si bien el grado en que ocurre en la práctica difiere por los diversos matices institucionales y las estructuras políticas de los países, en donde el enfoque se toma con diferentes grados de rigurosidad.

Otra configuración organizacional para mejorar la coordinación tiene que ver con los procesos de fusión. Australia sobre finales de los años 80s, redujo su número de dependencias de la organización central de su Administración, pasándolos de 28 a 18. Algo análogo ocurrió en Canadá en 1993, que se redujo de 32 a 24 departamentos federales. Italia hizo lo propio en el año 2000 (Pollit y Bouckaert, 2010).

Los países europeos en el contexto de la crisis económica de la segunda era global en marcha desde los años 80s han acudido a una revisión de la estructura organizacional tendiente a la simplificación institucional como una respuesta discursiva a las críticas económicas de la estructura burocrática del Estado de Bienestar Nacional Keynesiano, pero en realidad ha primado el pragmatismo de sus reformadores y los nuevos acuerdos institucionalizados en las estructuras del poder político, superpuestos a las exigencias del modelo global y de los patrones de acumulación del capital emergente desde los años 80s. A propósito de la coordinación, de la crisis económica y del efecto pendular que se ha referido en las transformaciones organizacionales, vale la pena mencionar la reforma del

Reino Unido a finales del periodo de la primera década del 2000, que adelanta algunas de las tendencias de definición del tamaño óptimo macro organizacional.

Desde el año 2010 en este último país, la revisión organizacional asentada en la neutralización del déficit de las cuentas públicas, abordó una reforma para aprovechar las economías de escala, eliminar las duplicidades, incrementar la estandarización, simplificar, permitir la comparación y ganar en transparencia en la gestión pública.

La evaluación de cerca de 900 entes públicos desde 2011, basada en su análisis de competencias, llevó a eliminar 204, fusionar 177 entidades en 73, transformar 120 y mantener 397. Esas decisiones se acompañarán de una revisión trienal de cada uno de estos entes hacia el futuro, para verificar la adecuación de la estructura a sus objetivos. Y de seguir vigentes, evaluar la forma como se aplican los principios del buen gobierno.

También en Reino Unido se ha utilizado una figura de coordinación en aspectos logístico administrativos, que en Colombia se formuló a principios de 2010, pero cuyo desarrollo no fue al final llevado a la práctica, y que se configura con el Plan estratégico de «Servicios Compartidos de Nueva Generación», a partir de cinco centros, en materias de financiación, nóminas, recursos humanos y licitación pública, que generaría un ahorro de 475 a 700 millones de euros, entre otras. Ahorros calculados en el rango de entre el 25% y el 40%. Se estimaba que los ahorros alcanzaron 4.500 millones de euros en 2011 y 6.600 millones de euros adicionales en 2012. Para 2013, los ahorros previstos estaban proyectados en 9.600 millones de euros.

Estas tendencias de fusión se enmarcan en el péndulo que se mueve desde la especialización hacia la centralización, y que en el caso de América Latina fue muy fuerte en los años ochenta y noventa. Paradójicamente se encuentra en la centralización ventajas de simplificación organizacional y mayor coordinación, frente a los atributos de la Agenciación. Estos procesos obedecen a un pragmatismo que concilia los enfoques de

libre mercado con los de persistencia de la intervención pública, como un nuevo arreglo institucional que revierte parcialmente el énfasis unilateral en el enfoque del Estado mínimo, reforzando la importancia del núcleo central de las administraciones y los gobiernos, pero gestionando “ahorros de las infraestructuras institucionales”.

En Argentina, los procesos de fusión son significativos en el periodo 1989 – 1996, lo que conllevó también una reducción reveladora del personal al servicio del Estado Federal de cerca de 1.000.000 de empleados en 1989 a 298.000 en 1998, combinado con otros cambios organizacionales, entre los que se destacan la fuerte privatización entre 1990 y 1993, de forma que para 1995 no quedaba ninguna empresa pública (Estévez, 2003).

En Colombia, la tendencia macro organizacional era de crecimiento como durante las décadas de los años 30s a los 70s del Siglo XX. Hacia finales de los años 80s el proceso se detiene. Pero nuevamente se retoma el proceso de diversificación, coincidente con las nuevas presiones del pacto constituyente emergido de la Constitución de 1991, en virtud a las propias contradicciones institucionalizadas (Misas, 2002). En la Administración Pública Nacional en 1990 existían 204 entidades, en 1994 eran 227, en 1998 fueron 309 y en 2002 existían 302 entidades. Los gastos de funcionamiento pasaron en 1980 de algo más del 6% del PIB, hasta arriba del 14% en el año 2003. La inversión se mantuvo relativamente estable entre 1990 y 1996, para posteriormente decrecer del 2% del PIB en 1997 a 1.8% en 2002.

Por su parte, las estrategias de coordinación se basaron esencialmente en procesos de centralización, como lo ocurrido a lo largo de los años 2002 a 2010. Una centralización que supuso importantes procesos de fusión y además de canalización de decisiones hacia esferas nacionales, en detrimento de las esferas subnacionales. Proceso que se contrapone a lo ocurrido en buena parte de la década final del siglo anterior. Recortes importantes de la nómina se dan como una receta rígida en el mismo periodo, sin reparar en las necesidades funcionales de las misionalidades de las entidades públicas.

El afinamiento, o si se quiere el fortalecimiento del control político de la alta dirección del Estado sobre la burocracia es otro instrumento que han seguido algunos países para la coordinación. Los casos de Gran Bretaña y Australia sobre finales de los años 80s, son ejemplos de ello. El mayor control político genera como rédito la articulación de la gestión pública de los altos ejecutivos a los derroteros estratégicos y de política definidos como quehacer de las organizaciones que corresponda.

Los productos y resultados que se espera obtengan una organización, tomados como referente, son otro mecanismo de coordinación, que se asocian a la definición de indicadores de rendimiento en los servicios públicos, pese a las dificultades que existen en lograr una mensurabilidad. En ello casi todos los países europeos coinciden, siendo excepciones los gobiernos belga e italiano.

Los temas de coordinación se han formulado también en el nivel subnacional. Los Lander en Alemania han logrado entre sí procesos de coordinación horizontal que son significativos. En Francia y en materia de coordinación vertical, existe el Subprefecto que juega un papel determinante para la prestación de los servicios desconcentrados en los planos regional y provincial. El prefecto, designado por el Presidente de la República, ejerce la autoridad del Estado en el territorio, representa al Primer Ministro y al Gabinete, actúa como jefe del conjunto de los servicios desconcentrados, excepto los servicios judiciales y financieros. Tiene asignadas otras funciones relevantes en materia de orden público, legitimidad de las normas, consejería, apoyo y mediación ante los gobiernos locales, relaciones contractuales, acuerdos y convenios. En Finlandia las unidades provinciales del Estado Central se han fusionado y simplificado. En países Bajos y Nueva Zelanda el enfoque fue reducir el número de entes locales.

Una estrategia de la coordinación que se ha colocado como ejemplo de desarrollo organizacional en muchos contextos, es del Nivel local o a veces micro local, que puede utilizar el sistema de ventanilla única. El Reino Unido tiene experiencias importantes. Francia tiene un proceso de unificación de servicios en zonas rurales. Países Bajos,

Finlandia y Suecia también han logrado experiencias mediante establecimientos integrados (Pollit & Bouckaert, 2010). Pero también en servicios nacionales han funcionado ventanillas únicas, combinadas con modelos de gestión electrónica de información, trámites y datos, como en Chile, Canadá o España, entre varios otros.

Brasil, posee la experiencia de centros de servicios de asistencia a los ciudadanos de Bahía, en los que se garantiza fácil accesibilidad -en centros comerciales y grandes centros de transporte público. En tales centros, concurren los organismos federales, estatales y municipales para ofrecer variedad de servicios gubernamentales, integrados en centros únicos. Otras experiencias que se pueden citar son las de Portugal, Mozambique y Sudáfrica, casos en los cuales existe también enfoques de ventanilla única, en los que se combinan la prestación de servicios sociales centralizados y servicios móviles para destinatarios de servicios múltiples en zonas remotas (Pollit & Bouckaert, 2010).

9.3 Descentralización

Desde el punto de vista discursivo a finales de los años 80s, como una reacción a la teoría de Musgrave, la descentralización como problemática de gestión pública se enfrenta a la reacción del pensamiento de las funciones del Estado de Bienestar Nacional Keynesiano, y también a las lógicas emergidas del proceso de acumulación de capital desde la década de los años 80s. No solo por la figura de descentralización de las grandes corporaciones en medianas y pequeñas empresas, o de las filiales en otros países de las casas matrices, al menos durante una primera fase de la segunda era de la globalización del Siglo XX, sino también por la teoría de los bienes públicos subyacentes y por el enfoque de economía política de la descentralización.

Para algunos teóricos la existencia de cierto tipo de bienes comunes es consubstancial a la descentralización dado que se refiere a necesidades comunes de tipo comunitario que exigen para su realización un ámbito espacial. La tesis apunta también a que cuanto más

centralizado es el Estado, más acumulación de áreas y sectores se concentran y resulta por tanto mayor su tamaño e ineficiencia en la asignación de recursos. A la vez que la descentralización pueda expresar en mejor forma las disparidades y condiciones regionales y locales, con lo cual cubre en forma más adecuada las necesidades de la población (Sáenz, 1979).

Para cierta línea de pensamiento se valida el planteamiento de Charles Mills Tiebout, según el cual, la carga tributaria individual difícilmente en el equilibrio de oferta de servicios públicos por los gobiernos centrales logra revelar adecuadamente las preferencias, dado además el arbitrio político en la definición de los bienes preferentes establecidos por las élites, con lo cual, la solución se encuentra en el nivel local, que permite que los ciudadanos evalúen sus costes fiscales o tributarios que están dispuestos a pagar – a la manera de un precio de mercado- de cara a la oferta de bienes y servicios que satisfacen sus necesidades ofertadas por la localidad de referencia. Tal es la conexión desde este enfoque particular que Tiebout hace de la hacienda pública con la economía urbana y regional.

Lo anterior es posible por la movilidad que tendrían los ciudadanos -análogamente los consumidores-, de votar con los pies, desplazándose de una región a otra, cuando corresponde buscar el equilibrio entre los menús de bienes y servicios ofertados, por ejemplo, por comunidades suburbanas-, respecto de los precios que ofrecen las localidades de referencia, que en este caso corresponde a la carga tributaria respectiva de ese ámbito jurisdiccional.

Para Sáenz (Sáenz, 1979) los supuestos de Tiebout, se cumplen cuando se trata de áreas metropolitanas densamente pobladas en las sociedades opulentas, a pesar de los supuestos difícilmente cumplibles del modelo, como facilidad de desplazamiento con todo lo que ello implica -oportunidad de empleo, movilidad y plena información, entre otras-, siempre que se cumplan como condiciones el que sea la localidad la que dentro del diseño institucional tenga asignada la oferta de los bienes y servicios correspondientes y los cobre

mediante tasas que cubren el costo de los servicios. Esto configura en esencia el núcleo del modelo de federalismo fiscal. Pero encuentra irremediablemente irrealista la solución a los problemas de equidad, en especial de cara a las poblaciones de países con bajos niveles de ingreso y altas tasas de necesidades básicas no satisfechas, a lo cual hay que sumar las propias condiciones del territorio asimétrico. Por lo tanto, el énfasis en el objetivo de política de hacienda pública de equidad queda subsumido en el de eficiencia y sin una clara solución.

El balance en muchos casos en la práctica por efecto de las mismas contradicciones del modelo de acumulación, incluso durante décadas y antes de los años 80s fue un desarrollo desigual en el espacio socio económico y de institucionalidad pública, en especial en el caso de los países de América Latina, donde el crecimiento y el desarrollo alcanzado fue de un patrón asimétrico, excluyendo bastas zonas de los territorios, gobernados además por lógicas ajenas al dominio ecológico del capital.

Hacia la década de los años 80s y en las siguientes décadas, las estrategias de la descentralización en términos organizacionales presentan opciones diversas como son, en primer lugar, la descentralización administrativa por contraprestación a la descentralización política. Bélgica, Finlandia, Alemania y Francia, por ejemplo, representan casos en que la autoridad descentralizada se transfiere hacia autoridades políticas electas. Francia transcurre este camino desde 1982.

Otros países como Gran Bretaña y Nueva Zelandia optaron por la descentralización administrativa simple, en donde es muy poco lo que se transfirió desde el nivel central hacia instancias subnacionales; en estos casos la descentralización tomó la forma de radicar la autoridad de una instancia central hacia entidades descentralizadas del mismo nivel de gobierno, como son los organismos administrativos especializados, entre otros los esquemas ya expuestos (supra) de la Agenciación.

Alemania, ha tenido el sistema de descentralización más fuerte desde la segunda guerra mundial. Italia y Finlandia combinan formas de descentralización política y administrativa. Una lección importante es que los Estados Federados no necesariamente son descentralistas y que el enfoque de descentralización que se descarga con fuerza desde las últimas décadas del siglo XX toma formas muy distintas, según los países, sus pactos institucionalizados, las trayectorias políticas e institucionales y las propias tensiones étnicas para algunos casos.

Otra tipología de estrategia organizacional de la descentralización tiene que ver con las opciones de que la descentralización sea competitiva por oposición a la descentralización que no sea competitiva. La selección competitiva se basa en que se radica una facultad por parte de una autoridad central en una agencia o instancia gubernamental, que compite y demuestra sus capacidades para asumir la prestación de un bien o servicio público. Este criterio competitivo también recoge el principio rector de las lógicas competitivas del mercado, aplicadas a las definiciones de la dinámica institucional del Estado. Por último, otra de las opciones de descentralización es la de radicar una competencia dentro de una organización propia del sector público, o bien colocar la competencia en una entidad externa, figura de externalización que corresponde a cierta variante de privatización ya expuesta (supra).

La descentralización no es unívoca, se combina en forma importante con procesos de centralización en ciertos ámbitos, como en el caso del manejo de la hacienda pública y las finanzas de los gobiernos, lo cual se hace más apremiante en la coyuntura de la crisis económica tanto de los años 80s como de la primera década del siglo XXI. También esta centralización es transversal, y no se limita a lo fiscal, toda vez que los modelos basados en resultados implican que los organismos centrales establecen los indicadores y la medición del rendimiento, efectuando el seguimiento y el control. La complejidad y diversidad de sistemas de relaciones tanto fiscales como institucionales de tipo intergubernamental dan cuenta de esta realidad.

Los procesos de centralización tienen una connotación especial en la Unión Europea en el caso de la Comisión Europea con sede en Bruselas, quien, al determinar reglas y procedimientos en diferentes materias del interés común, exigen armonización a todos los niveles de los Estados miembros. Y en este sentido hay tácitamente una centralización supranacional que incide en las estructuras organizacionales diversificadas de los Estados miembros, tal como se ha dejado planteado atrás en el caso de tendencias de hechos estilizados trascendentes a los diversos países como con el caso de la privatización y del comportamiento del gasto público y las cuentas fiscales (*supra*) (Pollit & Bouckaert, 2010).

Todos los Estados de la Región de América Latina y el Caribe crecieron en punto a su organización, centralizadamente, porque tuvieron que hacer grandes gastos de infraestructura, grandes proyectos de electrificación, aeropuertos y carreteras. Todas esas obras consolidaron un modelo de Estado centralizado, porque el financiamiento para las grandes obras se monetizó a través de entidades del Estado central, que también fue el que se endeudó. Otros países más pequeños o de tipo insular, no se plantearon la descentralización como propósito al perder atractivo como una alternativa a las economías de especialización y de cooperación, o de redes.

En América Latina durante los años 80s y todavía hasta entrada la década anterior, en varios países de América Central y el Caribe, se adelantaron procesos denominados de descentralización. Esta denominación en algunos de ellos resultaba impropia, mientras que en otros resultaba evidentemente ajustada a las definiciones básicas de transferir competencias y recursos.

En los que la descentralización resultaba ajustada, implicaba crear niveles territoriales nuevos antes inexistentes, u otorgarles ciertos atributos de mayor autonomía a los niveles territoriales previamente existentes, los cuales apenas tenían algunos de ellos. En ese orden de ideas, se trataba evidentemente de crear un nivel descentralizado y en ese sentido de descentralizar.

Al otro lado, la descentralización tuvo otro sentido siempre que se basó en niveles territoriales que ya existían y que gozaban de autonomía. De lo que se trató entonces, más bien, fue de reforzar esos niveles, dotándolos de mayores recursos y competencias efectivas. Descentralizar significó, transferir mayores recursos a las entidades territoriales, precisar sus funciones y generalmente ampliar los servicios, obras y funciones a su cargo. Significó también que el Estado Central se desprendió de competencias y se achicó en proporción a los recursos y a tales competencias cedidas, aunque este no fuera un resultado siempre satisfactorio y no en pocas ocasiones desbalanceado.

En este contexto no importó que se tratara de países con un sistema federal consolidado como el caso de Brasil o Argentina o en proceso de fortalecimiento como Venezuela. O, por el contrario, que se tratara de Repúblicas unitarias como el caso de Colombia, Bolivia o Perú.

El grado y la forma como se procedió a la descentralización territorial varió según la naturaleza y las reglas del proceso descentralizador. Así, por ejemplo, en países que le dieron una mayor importancia y protagonismo al nivel intermedio, léase departamentos, territorios autónomos, provincias, distritos o estados de la federación, el proceso no fue el mismo, de países que se basaron en el nivel local en forma decisiva, como es el caso de Colombia.

Chile generó un proceso de descentralización bajo la égida de la dictadura militar, traspasando servicios sociales a las municipalidades (supra). Posteriormente en la época de los gobiernos democráticos se mantuvo el gradual y sostenido avance en el traspaso de competencias, funciones y facultades, desde el nivel nacional a los niveles regional y local.

Entre 2000 y 2006 para Chile, el porcentaje de inversión pública que se decide a nivel regional ha subido desde un 44,5 a un 57%. En el año 1990, ese porcentaje sólo ascendía

al 13%. Aunque el nivel regional no expresa la descentralización en el sentido de autogobierno del territorio en que podrían serlo los Estados Federales, o un Estado autonómico al estilo Español. Aquí se trata de un regionalismo, que tiene más fuerza en el modelo Francés y, por ende, que tiene la herencia del control de última instancia en el Estado Central. El incremento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que creció entre 2000 y 2006 en un 140%, expresa la importancia de un programa de inversiones públicas cuyo fin es el desarrollo regional integral. Desde el año 2000 hay mayor descentralización y se tiende a una gestión territorial integrada de los servicios públicos.

El caso de Chile fue distinto al de Colombia y la Argentina, toda vez que existió una descentralización administrativa, pero no una liberalización política territorial. En algunos países la descentralización se ha ido desarrollando en forma opcional mediante un sistema de negociación de competencias que pueden ser tomadas o dejadas por los entes territoriales en diversos grados. Estas negociaciones pueden realizarse por regla general entre el Gobierno Central y los gobiernos intermedios, dejando a estos a su vez, la eventual negociación con los niveles locales para definir otras competencias descentralizables.

En el caso de otros países se han utilizado esquemas alternativos, como son los de establecer una cláusula general de competencias, uniforme para cada nivel de gobierno, merced a la cual están obligados a asumir ciertas competencias por mandato y voluntad suprema de la Ley. Es posible encontrar otros esquemas, como la categorización de las entidades territoriales para definir cuál de las categorías asume unas competencias y cuáles otras competencias de mayor o menor complejidad, lo cual supone la combinación entre sistemas de cláusula general de competencias y esquemas flexibles de asignación por diferenciación.

En síntesis, la descentralización, tomó la forma de transferencia de competencias, funciones, obras, servicios y recursos a los niveles sub - nacionales. Según los grados de autonomía de los niveles territoriales, cada entidad organizaría la prestación pública de los

servicios a su cargo. Ciertamente ello conllevaría a plantear un reparto de competencias, servicios, funciones y obras, de forma que se integren acciones entre los distintos niveles de Gobierno y que ese reparto observe criterios precisos, para lograrse economías de escala, esperar una mayor eficiencia en el uso de los recursos, garantizar una asignación de recursos que consulte en mejor forma las respuestas a las demandas de la población, entre otros.

El cuestionamiento de fondo de estos procesos, en armonía con la discusión planteada arriba a propósito de Tiebout, radica en el enfoque del federalismo fiscal que se observó como parte de los ajustes estructurales y de las reformas de mercado seguidas a lo largo de los años 80s en América Latina y el Caribe. Una reducción de los compromisos de gasto del Estado Central, a instancias del Federalismo Fiscal, a la vez que el desarrollo de un modelo en otros casos, como el de principal y agente.

El Modelo del Principal y el Agente es transportada de la teoría de la firma y corresponde a las mismas lógicas de mercado de la fase estilizada de acumulación del capital para su replicación en diversos modelos institucionales de la gestión pública. Se define un contrato óptimo que es aceptado por las partes -que en principio conservan intereses encontrados- y se busca su optimización a través de una función de utilidad y luego maximizarla, como se hace con una función de rendimiento en la economía marginal (Gorbaneff, 2002)

9.4 Escala o tamaño óptimo de las organizaciones

Una de las tendencias europeas y en Norteamérica ha sido propender organizaciones planas, simples, descentralizadas, y de menor tamaño. Esto fue muy importante en algunos países partidarios de la Nueva Gestión Pública, aunque fue menos importante en la Europa Continental. América Latina estuvo presa en sus más importantes reformas

organizacionales del sector público en las décadas finales del siglo anterior, de estas lógicas de reducción del tamaño de la organización pública.

Estos procesos de disminución de escala fueron notorios en países como México desde 1988, mediante reformas administrativas y fuertes privatizaciones. Algo similar ocurre en Brasil en 1986, mediante un programa de racionalización del gasto para la administración central, que involucró a las organizaciones como ministerios y otras dependencias. Los ministerios bajaron de 20 a 12 en 1990. Desde 1997 y 2000 en Uruguay hubo importantes reducciones organizacionales y en Perú desde 1991, por citar algunos casos.

No obstante, la disminución de escala de las organizaciones públicas y de las burocracias hacia 1985 y principios de los años 90, esta tendencia se revierte desde finales de los años 90s. Y toma, por ende, la forma de una oscilación pendular, lo cual va también como se vio arriba con la reacción del gasto público. Sin embargo, con una observación de más largo plazo, podría afirmarse que la tendencia al crecimiento de las organizaciones gubernamentales no se ha detenido. Por tanto, la cuestión de la escala se ha visto claramente neutralizada como estrategia de desarrollo organizacional en el sector público.

El caso colombiano demuestra también estas tendencias, aunque los tiempos, periodos y subperiodos no necesariamente coinciden con los de otros países de América Latina. Los enfoques de reducción se tomaron hacia finales de los años 80s, pero bajo un enfoque de redefinición de competencias entre la organización nacional y la organización territorial como se ha dicho. Las privatizaciones también se fueron surtiendo desde la década de 1990 para varios países (supra).

El enfoque de redimensionamiento de la escala organizacional en el sentido acá expuesto se ve evidenciado con más fuerza y en forma tardía a lo ocurrido en otros países de América Latina, en la primera década de este siglo. Aunque los problemas ocasionados

por este enfoque generaron una contra tendencia desde los últimos 3 años del final de esa década.

9.5 Las tendencias micro organizacionales

En términos de las organizaciones micro, se dieron condiciones análogas a las grandes transformaciones macro organizacionales que se han expuesto. Los antecedentes cercanos que se remontan a las organizaciones emergidas de la configuración de la fábrica y posteriormente de la maquinaria y gran empresa, supuso el descubrimiento de tres procesos esenciales.

Por una parte, el cambio del taller y del trabajo del artesano hacia la fábrica, exigió un proceso de especialización del trabajo, que bajo el modelo de la maquinaria conllevó a una especialización que cambió el ritmo del trabajo del inherente a la fuerza humana, a las cadencias impuestas por la estructura de la producción maquinizada.

En segundo lugar, la instauración de la fábrica y de la empresa maquinizada, exigió un proceso de separación del trabajo entre quienes manejan los medios de trabajo y quienes dirigen el proceso de producción en calidad de directivos, supervisores, capataces, jefes de departamento, entre otros. Es decir, la estructura especializada de la producción conllevó igualmente una expresión organizacional especializada, cuyo primer reflejo importante constituyó la separación entre la propiedad y la administración, así como entre la dirección y la administración y el ejercicio directo de la actividad laboral.

En tercer lugar, la organización se transformó en el punto de referencia esencial del ejercicio laboral, con lo cual se conlleva el que sea el espacio natural para la innovación y la transformación productiva. Se generan retos no solamente en términos de las labores de gerencia y administración, sino en términos de configurarse en la unidad económica hacia la competencia, el sector, el mercado y la internacionalización.

En forma análoga, la organización pública, traía sus propias lógicas y exigía igualmente, en la medida en que se hacía más compleja la administración y se generaba un mayor proceso colectivista hacia el segundo cuarto del Siglo XIX, que existiera una administración más compleja y diversificada a nivel micro organizacional.

El referente burocrático Weberiano en la organización manifiesta las tendencias de la vida real de las organizaciones a nivel micro. Su enfoque es análogo al de la estructura jerarquizada que emergió de las empresas, y terminó por combinarse con otros principios de administración, que incorporaban el ejercicio de la autoridad pública que asumía la dirección de la organización y bajo una interacción compleja, con otras organizaciones propias del fenómeno de la extensión macro organizacional.

En general las organizaciones a nivel individual y en especial las públicas, carentes de los incentivos de la competencia y la innovación como criterio de supervivencia, y regidas por múltiples condicionalidades para su gestión, configuraron rasgos que se denotaron como burocráticos, no como ideal tipo en la perspectiva Weberiana, sino como expresión peyorativa y crítica a su desempeño.

Boyer (2000) al exponer el modelo productivo Wollardiano subraya ciertas características en la lógica de la firma a nivel micro, coincidiendo con lo expuesto por Coriat (Coriat, 1992), en el sentido de que la estrategia de ganancia que exige diversidad -flexibilidad, es pertinente cuando el mercado es balcanizado y el trabajo es flexible y la respuesta organizacional que se da a diversos niveles, debe tener en cuenta la variedad de demandas especificadas que en este caso equivale al ciudadano en organizaciones abiertas -que es el cliente-, la importancia de cambiar la composición de la fuerza laboral activa con competencias de creatividad y autonomía -lo que llama a una eliminación progresiva del trabajo no calificado y la injerencia de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-, la flexibilización laboral para responder a diversos volúmenes de producción, adicionado con gobiernos corporativos que integren eficazmente los grupos

de interés para una cooperación que garantice la obtención de la estrategia de ganancia acorde al modelo de crecimiento -acumulación de capital.

El énfasis en el valor añadido de las organizaciones públicas a nivel micro, en especial desde la década de los años 90s, así como de los sistemas variados que se comentan a continuación, forma parte de un proceso inconcluso, de la transferencia de las lógicas empresariales y de firma, propios de su crecimiento, insertas en las reglas de competencia y en el patrón de acumulación de la nueva fase, al comportamiento micro organizacional de las organizaciones públicas. Lo cual es más evidente aún bajo los enfoques de Agenciación.

En las formas más universales de las organizaciones públicas a nivel micro, los rasgos propios de la revolución de los enfoques de gerencia y dirección para responder a lo que Boyer llama la estrategia de ganancia, se evidencian a lo largo de todos los enfoques de la Nueva Gestión Pública, que hace luego simbiosis sobre el principio de la década del nuevo milenio con algunos de los rasgos del modelo previo de tipo Weberiano Burocrático.

La crítica de la Nueva Gestión Pública -NGP, que además se animó también en los trabajos de los profesores neoliberales europeos en los años setenta y ochenta del siglo XX, conllevó a la generación de enfoques como los de Osborne y Gaebler (Osborne & Gaebler, 1992), y muchos otros más, en los que se establecieron como rasgos característicos en términos organizacionales, el que a las entidades públicas no las anima su misión, sino sus reglamentos y sus presupuestos. En contraste con ello esta corriente propuso un gobierno empresarial ausente de los manuales de reglamentos, basados en misiones fundamentales (equivalentes a la estrategia de ganancia), y con sistemas presupuestarios y reglamentos que permiten el ejercicio de la libertad para cumplir las misiones organizacionales (equivalente a la flexibilización de las firmas de la nueva fase de acumulación del capital).

Imitando las tipologías organizacionales de Roger Harrison (Harrison, 1972), en los enfoques de la Nueva Gestión Pública se identificaban categorías como: las empresas tradicionales autocráticas y jerárquicas basadas en el poder. Las burocracias tradicionales del gobierno ordenadas por reglas, procedimientos y jerarquías. Las fluidas que se rigen por los resultados y se fundan en el trabajo. Y las que únicamente están en función de sus propios asociados, y, por ende, son orientadas a las personas.

Sus diagnósticos enfatizaban que las organizaciones estaban basadas en fuertes controles en los procedimientos y en las reglas, pero alejadas por ello mismo de los resultados. En la crítica de la Nueva Gestión pública -NGP, las organizaciones basadas en la misión son superiores en resultados a las regidas por reglas. La flexibilización empresarial como modelo trasplantado a la lógica institucional del Estado.

Igualmente, y esto en contraste con las organizaciones productivas, sustraídas al criterio de la supervivencia por menores costes y la realización de precios adecuados, basados en la innovación y por ende en mayores potenciales de competitividad, las organizaciones públicas tendrían un bajo nivel de innovación. A nivel general se identificaban organizaciones basadas en presupuestos por renglones de gastos, muy rígidas, con un servicio civil vertical y reglamentos y programas obsoletos. Organizaciones poco consensuadas y participativas. Más bien cerradas. Con poca apertura frente a los usuarios. Organizaciones multipropósitos, cargadas de muchos objetivos al tiempo, con lo cual las prioridades son difusas e imprecisas.

El enfoque diagnóstico subrayaba que las organizaciones se concibieron para prestar servicios a mercados masivos: en contraste con los mejores resultados que se obtienen al desagregar las organizaciones en unidades pequeñas e integrar nuevos equipos y organizaciones. Todo ello tiene que ver con la concepción de Agenciación que ya se ha expuesto (supra) en las tendencias macro organizacionales, bajo el criterio de una nueva especialización de las tareas en la organización extensa pública.

Las organizaciones estructuradas por campos de acción, pero no por misiones, se identificaban como aquellas que partían procesos y contradecían la acción de otras organizaciones, consiguiendo efectos contradictorios de cara a las poblaciones objetivo. Las organizaciones estaban pesadas en manejo de información y excesos de control, que no podían ser efectivamente ejercidos, a instancias de una estructura exageradamente jerarquizada, que estaba plétora de niveles intermedios. Bajo estas configuraciones micro organizacionales, la comunicación entre las unidades y entre los estratos superiores de la organización se vuelve difícil.

Las organizaciones como se ha dicho, en síntesis, se estructuraban de acuerdo con la misión, y no según campos de trabajo. Las misiones no respetaban las fronteras entre campos de trabajo. La reacción fue la de la creación de organizaciones con sentido de misión. Definición de objetivos mediante la elaboración de una declaración explícita que permita concentrarse en el propósito de la organización, llamar la atención hacia lo importante y traducir todo en metas, de forma que se garantice alinear las prácticas con los valores.

Discusión de los supuestos y puntos de vista diferentes de los miembros de la organización, y generación de consenso con respecto a su misión básica. Misiones únicas y simples. Con la creación de una cultura en torno a la misión, debería también estructurar sus valores y ejemplificar el comportamiento deseado. Incluir recompensas, y mitos y metáforas para comunicar sus valores.

Utilizar la administración participativa para descentralizar la toma de decisiones; generar delegación dentro a nivel micro y hacia niveles inferiores de la estructura macro organizacional; alentar el trabajo en equipo y romper así las jerarquías; tener líderes de innovación o para protegerla dentro de la organización. Generar una inversión en los empleados para contribuir a la generación de conocimientos y tener autoridad moral en las exigencias que se realizan.

En este enfoque se propone eliminar estratos y allanar jerarquías. Hacer retiros de empleados con retiros pagos o bien tener la política de no reemplazar a los jubilados. Al tiempo que se generan programas de desarrollo laboral, generar oportunidades y promociones, incentivando fuertes lazos de compromiso. Las organizaciones se complementan con modelos de gestión importantes en materia humana, de políticas de innovaciones y patentes, Programa de Incentivos por Equipos de Trabajo.

Se propone entonces la configuración de organizaciones innovadoras que fomentan la comunicación constante, para que la información fluya con prontitud entre sus filas. Para lograrlo, crean por lo regular equipos y configuraciones nuevas, de suerte que la mayoría están en contacto con casi todos los demás. Los equipos interdepartamentales reúnen perspectivas diferentes. Trascienden su propio compartimento departamental e imaginan mejores formas de alcanzar las metas. Fomentan la colaboración entre los departamentos. Construyen redes perdurables a lo largo y ancho de la organización, estimulan a los empleados a mantenerse en un alto nivel, actuando como un mecanismo de control de calidad más aceptable que las evaluaciones y las órdenes provenientes de la cúpula.

Hacia finales de los años ochenta, una cosa era segura. Las formas organizacionales existentes en varios continentes no daban cuenta de las necesidades variadas y cada vez más versátiles de la Administración Pública, que debía responder por exigencias diversas según las condiciones de desarrollo de los países. Este aspecto de naturaleza general y macro se reflejaba en la organización micro, cuyas camisas de fuerza de diverso orden, no permitían acomodarse con versatilidad a las posibilidades de respuesta por parte de las organizaciones individuales.

En el cuadro que sigue, se toma de las caracterizaciones universales sobre las etapas de las organizaciones y sus tipologías, con lo cual se enfatiza en el modelo de corte burocrático o mecanicista como nota dominante en varios países hacia finales de la década de los años 70s.

Tabla 9-1: Dilemas y paradigmas en la evolución micro organizacional

Burocrática o mecanicista	Orgánica	Nuevas Formas Organizativas
Estructura divisional y jerárquica	Estructura jerárquica menor	Estructura flexible y adaptable
Controles y objetivos centralizados basados en autoridad formal	Controles y establecimiento de objetivos descentralizados	Autoridad basada en conocimientos. Alto grado de descentralización
Interacción vertical	Interacción vertical-horizontal	Unidades estructurales pequeñas autogestionadas con capacidad de integración en redes
Reglas y procedimientos preestablecidos de acuerdo con la naturaleza de la tarea	Elaboración de pautas a seguir	Personal con alta capacidad, creatividad e innovación, alta profesionalidad
Segmentación de la actividad en tareas y funciones estables y duraderas	Puestos definidos de manera genérica y adaptable	Alta cooperación e integración
Definición exacta de puestos con diferenciación especializada en una actividad del proceso	Énfasis en la coordinación y la delegación de autoridad	Trabajo de equipo

Burocrática o mecanicista	Orgánica	Nuevas Formas Organizativas
Separación de funciones ejecutivas y técnicas de las tareas ejecutoras	Integración de funciones	Transfuncionalidad
Información unidireccional orientada a la eficiencia	Información bidireccional orientada a la eficacia	Información bidireccional y transversal necesaria para una dirección cooperativa
Sumisión, participación sin	Mayor participación referida a la actividad que se realiza	Dirección participativa cooperativa. Discusión sin imposición de jerarquías.
Comunicación unidireccional	Comunicación amplia	Comunicación entre todos los niveles y unidades organizativas en tiempo real

Fuente: Begoña García & Miguel Vela – Tipos de nuevas organizaciones

La evolución de las organizaciones durante los años noventa, se asemeja en sus aspectos individuales a la segunda categoría denominada orgánica. En efecto, para comenzar se propende organizaciones menos jerarquizadas, aunque en algunos casos se procedió con excesos, de forma que se fueron adaptando organizaciones planas, que generaron también problemas. Esto se dio con fuerza en un primer periodo de los años noventa. Se morigeró sobre el segundo lustro de esa década.

Desde finales de los años ochenta y hasta bien entrada la década de los años noventa, del siglo XX, varios de los problemas percibidos hasta entonces en el nivel micro fueron en todo caso neutralizados o al menos se establecieron estrategias para dar un giro a las tendencias. Se trató de buscar mayor flexibilidad organizacional. Se apuntó a una política de descentralización. Y se instituyeron reglamentos y políticas orientadas a generar organizaciones más equilibradas, en miras a que sus dimensiones dinámicas permitieran un mejor desempeño. Se avanzó así, hacia reforzar organizaciones abiertas.

En los aspectos funcionales se enfrentó una herencia en la cual funciones diversas, algunas de ellas incompatibles, se encontraban entremezcladas en una misma organización. Por ende, si bien la tendencia macro organizacional había sido la de diversificar hasta un punto importante el aparato institucional, también es verdad, que muchas competencias estaban mal asignadas.

A nivel micro organizacional, los avances entre 1998 y 2014, en otros frentes, se fueron aclimatando. Esenciales fueron en varios ámbitos regionales, las tendencias a construir organizaciones más inteligentes, con capacidad de gestionar conocimiento, con sistemas de información cada vez mejor dotados, con enfoques de TICs, con gestión de calidad, con carácter abierto y, por ende, capaces de incentivar y permitir la interacción con los grupos de interés, y en especial de dar cabida a mayores procesos de participación ciudadana y comunitaria.

En América Latina un buen ejemplo son las organizaciones Chilenas, que fueron especialmente influidas por las lógicas de las nuevas formas organizativas y que también aparecieron en Colombia. Hay elementos comunes que desde 1990 se fueron manifestando.

El Gobierno Chileno estructuró un sistema de Procedimientos Administrativos, con un enfoque de que los trámites sean expeditos y en función del ciudadano. Esto contribuye, aunque no sea la única cuestión a mejorar los niveles de probidad y transparencia en las organizaciones, lo que se refuerza mediante los sistemas de auditoría interna.

Las organizaciones tienen monitoreo permanente de los ciudadanos, mediante la instauración de la figura de un Defensor del Ciudadano, quien atiende los reclamos de los ciudadanos cuando está en discusión la prestación del servicio público por parte de

cualquier ente estatal. Además, está a disposición la información a los ciudadanos para el ejercicio de su control.

Los sistemas de rendición de cuentas, transparencia y sistemas de gestión asociados al presupuesto, en que los indicadores informan al presupuesto y este evalúa en el siguiente periodo los logros alcanzados, otorga a estas organizaciones un enfoque gerencial (Sepúlveda, 2006),

10. El sistema de gestión presupuestal: tendencias

El sistema financiero público integra las políticas y la operación de gasto e ingreso público; el sistema de inversiones públicas; el esquema institucional del gasto público; las exigencias de financiamiento en donde se encuentra la estructura de ingresos públicos y la política tributaria; la política de deuda pública; la política de empleo, nóminas y salarios; el sistema de compras y contrataciones, y el sistema de administración de bienes (Makón, 2008).

Sin embargo, es el conjunto de necesidades sociales y de bienes y servicios públicos asociados a aquellas, el que enmarca (o el que debe enmarcar, que no necesariamente se cumple) la política de gasto público; y es este último el que exige las necesidades de financiación. La política de gasto traduce las prioridades de intervención pública y exige de una visión de conjunto sobre el balance de las necesidades que deben ser satisfechas mediante recursos de naturaleza pública o con diversos instrumentos de ingreso público.

De ahí que surja la cuestión de en qué medida la definición de las prioridades sociales a ser satisfechas está articulada a las políticas de gasto y de financiación, y, en últimas a las políticas presupuestarias. Y es este aspecto desde el punto de vista de la gestión pública el que conduce a los procesos de planificación y presupuesto.

El sistema presupuestal se inserta en la política financiera en el sentido amplio del término e interactúa con los subsistemas del sistema financiero a un nivel táctico y operativo. En la perspectiva macro, el presupuesto es una herramienta de política fiscal y de sus objetivos, como, los de estabilización interna y externa, asignación eficiente de recursos, crecimiento y equidad. El sentido histórico y el enfoque discursivo sobre los objetivos de la política presupuestal o fiscal, está diferenciado por las fases que se asocian y superponen al modo de crecimiento, de regulación y al patrón de acumulación de capital en las formaciones económico-sociales de signo capitalistas.

A nivel de política macro, los instrumentos de ingreso y gasto, que se compendian en el presupuesto público, tienen sentido económico. Por ejemplo, el crédito público, que es un instrumento de ingreso, tiene que reparar en objetivos como los de “Optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles en los mercados de capitales; mejorar la capacidad y el poder de negociación del conjunto del sector público; lograr un manejo eficiente y sistemático de los pasivos públicos; registrar de manera sistemática y confiable las operaciones de crédito público, en forma integrada con el resto de los sistemas de la administración financiera; atender en tiempo y forma los servicios de la deuda pública; controlar y fiscalizar el correcto uso de los recursos provenientes de operaciones de crédito público” (Makón, 2008)

En el sistema financiero público las funciones operativas tradicionales también adquieren un valor económico importante, como ocurre con las funciones de la tesorería, que en la actualidad deben ser armonizadas con la política monetaria, macroeconómica y de deuda de forma que la gestión de la caja contribuya a la materialización de estas.

Pero al igual que están presentes en las definiciones presupuestarias todos los elementos de política macro, también están conexos los niveles de operación. La tesorería en esta perspectiva ya no es solamente una función armónica con la política macroeconómica, sino también un sistema de administración y registro ordenado del sistema de ingresos y

pagos. Y es en esta última perspectiva que la tesorería se articula con la gestión presupuestaria, en la fase de ejecución activa y pasiva del presupuesto.

En cuanto a la contabilidad, está llamada a generar información integrada y única, confiable y objetiva de los hechos económicos del presupuesto y de la gestión financiera del Estado. Permite además avanzar hacia el escrutinio de costos y medir por ende el costo-efectividad de las acciones públicas. Además, debe permitir los puentes entre el sistema financiero y sus registros y la contabilidad nacional de enfoque económico y macroeconómico.

A un nivel operativo la contabilidad del sector público presenta como tendencia la de superar el enfoque exclusivo de contabilidad de caja insuficiente para identificar la correspondencia de gastos e ingresos del ejercicio correspondiente, o para determinar la contabilización de activos y pasivos y de los cambios patrimoniales que se van generando. En tal sentido el sistema contable avanza en el periodo de análisis hacia un sistema de contabilidad de causación que permite llevar registros verdaderos de activos y pasivos, así como precisar información útil de los resultados e indicadores derivados de la utilización de los bienes y la ejecución del presupuesto. De hecho, es la contabilidad la que permite la transparencia del presupuesto, suministra la información de costos para la toma de decisiones, y registra las operaciones derivadas de la gestión presupuestal.

El análisis que prosigue derivado de este marco lógico de interacciones de los subsistemas públicos financieros relaciona las tendencias que se presentan desde la década de los 80s y sus expresiones económicas, observando los objetivos de este trabajo. Es de anotar que estas tendencias a nivel de las lógicas de gestión institucionales en el sistema financiero se conectan con los enfoques de economía pública que emergen con fuerza desde la década de los 80s y que hacen énfasis, como se ha dicho a propósito de la Nueva Gestión Pública, en un sistema de producción pública y asignación eficiente de recursos, entendiendo por tal reglas competitivas y costo eficientes. Aplicar las mismas lógicas del manejo financiero privado en la administración de los recursos públicos. Parte de este

legado se conserva en la primera década del 2000, pero se morigera con la corrección de la concepción del Estado mínimo hacia el Estado eficaz, o como lo planteó Naciones Unidas, por un sistema que evoluciona de la Gestión Pública a la Gobernanza.

En cuanto a la sostenibilidad fiscal

En la OECD se plantean serios interrogantes sobre el futuro de las finanzas públicas desde la década de los 80s. Posibles caídas en la actividad agregada, el cambio de la pirámide poblacional, los riesgos en la contracción de los ingresos fiscales y peor aún, la eventual necesidad de recortar los servicios públicos y sociales, que son retos que exigen una planificación de la sostenibilidad fiscal (OECD, 2011).

La OECD se plantea la reflexión de que una buena parte de la economía se dedica a las actividades públicas que pueden oscilar para el final de la primera década del año 2000 entre el 30% y el 53% del PIB, por lo cual la importancia de medir y evaluar resultados es central. Para mejorar los resultados está la habilidad para operar en función en primer lugar de sus políticas, pero en segundo término de sus prácticas de gestión, donde una de las más destacadas corresponde al manejo presupuestal, que apoya la sustentación fiscal de los gobiernos (OECD, 2010). En tal contexto cobra importancia central la medición de las actividades públicas.

De ahí que tanto las proyecciones como las reglas fiscales, se han ido generalizando, en los países de la OCDE. En estas últimas se estila que las proyecciones inherentes a las buenas prácticas deberían tener un horizonte de 10 a 40 años, con revisiones periódicas de al menos 5 años, o cuando haya cambios de enfoque en la política que exijan un ajuste en la dinámica y perspectiva de los ingresos y gastos. De hecho, la mayor parte de países de la OCDE en la práctica, proyectan entre 41 y 50 años. Se exige en estas normas de mejores prácticas que los supuestos de las proyecciones deben ser bien descritos, así como la priorización de escenarios alternativos.

Las reglas fiscales asociadas a esta perspectiva incluyen, varias modalidades que colocan freno a los gastos públicos en la perspectiva de no sobrepasar la dinámica previsible de los ingresos. Son modalidades de reglas fiscales, aquellas que se refieren a topes basados en gastos, balances presupuestales, deudas e ingresos. Los balances y las deudas son las formas predominantes como aplican las normas o reglas fiscales la mayor parte de los países OCDE. Además de ello como parte de la regla fiscal en las previsiones de gasto de mediano plazo de 3 a 5 años, que es el más utilizado al corte de la primera década de los años 2000, se reducen incentivos para que se puedan cargar nuevos ingresos o gastos a periodos subsiguientes a los que se estructura la proyección.

Hacia finales de la primera década de los años 2000 y recogiendo la evaluación de los énfasis a que se atiende la orientación fiscal en los países de la OECD, hay un énfasis por instituciones presupuestarias fuertes, basadas en metas y reglas fiscales que limiten el gasto público. Para el año 2007 en los países de la OECD -con excepción de 6 de ellos-, se habían establecido reglas fiscales para contener el gasto público, la deuda o los ingresos y otros agregados. En 15 de los países la fórmula relievada como buena práctica por la OECD radica en aparejar la regla fiscal de contención del gasto público con el déficit y la reducción de la deuda (OECD, 2011).

Otra cara de la sustentabilidad fiscal es la emergencia de consejos u oficinas especializadas en evaluación fiscal o presupuestaria, otorgando a estas instancias un estatuto de independencia para la evaluación. Esto es especialmente importante hacia el final del periodo analizado en este trabajo, mostrando que, si bien en el año 2000 había estas instancias en 7 países, para el año 2007 ya llegaban a 14 (OECD, 2011).

Para la OECD en el balance de la primera década de los años 2000, la prioridad del ajuste fiscal tendiente a reducir los déficits y aumentar la deuda, tiene más éxito a partir de los recortes de gasto público en términos de sueldos de la administración y de recorte de

prestaciones que por la vía del incremento de los ingresos. Para 25 países de la OECD a corte del año 2010, en sus planes de consolidación fiscal, en la media 2/3 partes de ellos habían ido por la vía de recortes de gasto y 1/3 por la vía del mejoramiento de los ingresos (OECD, 2011).

Un balance sobre la estructura de recortes en los gastos resalta como características en primer lugar, el enfoque estructural para la mayoría, lo que significa que no se trata de recortes de corto plazo o temporales, sino más bien de reformas a fondo que permitan aliviar el gasto en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, las áreas de ajuste del gasto público, a las cuales se aplican los países, dentro de las que resalta para la mayoría recortes en la protección social que es el mayor tamaño del gasto público (para 20 países). La salud que es el segundo segmento en importancia del gasto público (para 15 países). Los servicios públicos generales y la salud que significan porciones de gasto relativamente equivalentes (para 5 países). Asuntos económicos que le sigue en importancia de participación en el gasto total (para 13 países). Otras áreas son menos significativas en porción de gasto público y el número de países es más bajo, como lo que se refiere a salud medioambiental, defensa, vivienda y servicios comunitarios, orden público y seguridad y ocio, cultura y religión.

El enfoque de algunas de estas reformas estructurales para el recorte del gasto público puede implicar previsiblemente una mayor transferencia del costo de los servicios a los usuarios, como se venía proyectando al final de este periodo en los casos de Eslovaquia e Irlanda, cuando ya de por sí al corte del año 2010, las familias asumían directamente 1/3 del gasto en salud para la media de los 25 países de la OECD considerados. Una cuestión relevante, además de la forma de aplicación de las lógicas de mercado, mediante transferencia de costos para la sostenibilidad de los servicios, es la vía que se ha abierto en otros países como Islandia, Japón, Corea, Suiza y Australia, basados en un enfoque diferente, según el cual la reducción del gasto público en salud se logra por acciones costo efectivas, de forma que los gastos de salubridad pública, por ejemplo consigan mejores resultados con menores costos comparativos, para los cuales se requiere contar con

políticas más adecuadas y con información detallada de costos y beneficios debidamente registrados, medidos y evaluados (OECD, 2011).

Por el lado de las prestaciones sociales, asociado a las reformas pensionales, se discutía diversidad de reformas al término de la primera década de los años 2000 al menos en 14 de los 25 países de la OECD, cobijando alternativas de diverso orden, como el recorte de prestaciones a futuros pensionistas, brindar mayores oportunidades de permanencia laboral a personas mayores, el aumento de edad de pensión e incluso la rebaja de pensiones a los actuales pensionados. En este último caso, la disminución del valor de prestaciones exige un esfuerzo correlativo de mayor ahorro privado, sobre todo cuando el ingreso medio pensional resulta insuficiente a un umbral crítico de sobrevivencia, con lo cual se están aplicando esquemas de privatización del costo social, acorde a las exigencias del equilibrio de los agregados fiscales, que corresponde a la lógica dominante del patrón de acumulación y de las condiciones de competencia global.

En países como Polonia, Italia y Portugal la curva del gasto pensional como proporción del PIB no solamente es significativa sino creciente. Otros países de la OECD también enfrentan problemas estructurales con el sistema pensional por estar por encima de la media del gasto público/PIB en materia pensional o bien porque el ingreso pensional medio como ocurre en 7 países es superior a la media de la OECD. Los retos mayores también se presentan en países que tienen los niveles más altos de beneficios pensionales de la OECD, respecto a los ingresos que genera el sistema en cada país, como ocurre en Austria, Francia, Luxemburgo y Polonia (OECD, 2011).

En cuanto a la planeación del gasto.

La mayoría casi absoluta de los países de la OCDE, al igual que ocurre en Colombia, han definido marcos de presupuesto y de gastos de mediano plazo, que incluyen entre tres y cinco años, como ya se dijo, incluyendo el año base de la planeación presupuestaria.

Incluye por lo general estimaciones de ingreso y de gasto y objetivos o límites del gasto público.

Se reconoce que este enfoque tiene como beneficios: el señalar la dirección de los cambios políticos y de direccionamiento; define el espacio fiscal para los programas actuales y otros que pudieran formularse. Coadyuva así a una mejor reflexión sobre el coste de los programas y sus eventuales beneficios; y por último hace predecible la sostenibilidad de las decisiones de gasto. El determinar límites a los gastos en el mediano plazo es también una práctica importante de los países de la OCDE, aunque genera mayores niveles de resistencia (OECD, 2011).

En el caso de América Latina, se constata que existen para finales de la primera década del año 2000 reglas fiscales en la mayoría de las naciones, que tienden a relacionar el balance fiscal y presupuestal de cara al PIB. Cuestión que se observa también en los países de la OECD, como ya se ha dicho. También y en la misma línea de los países de la OECD, la regla fiscal fija topes de endeudamiento. De acuerdo con Schack, Chile es el único que ha avanzado al corte del periodo analizado en la determinación de una regla de balance estructural (Shack, 2008).

En el caso mayoritario de los países de América Latina, las reglas de política fiscal tienen en ese periodo visiones de corto plazo, esto es, sin superar los periodos anuales del presupuesto, pero no consideran previsiones para enfrentar las eventuales crisis recurrentes o los desequilibrios macro y sus relaciones con la estructura fiscal. Sin embargo, la generalización de las reglas fiscales y su aclimatamiento marca un camino de reformas que siguen su curso hacia la década siguiente.

En cuanto a la flexibilidad.

Las flexibilidades o cambios en el presupuesto público pueden resultar o no deseables. De requerirse ajustar las variables fiscales a las cambiantes coyunturas macroeconómicas, podría ser deseable un margen de flexibilidad importante. También lo es cuando se trata de incorporar prioridades de política pública. Pero resulta contraproducente cuando quiera que ello implique el ajuste de servicios garantizados a personas en situación de vulnerabilidad o pobreza, o bien cuando ello implique discontinuidad en los planes y programas sociales y de obras públicas, salvo que ocurra una situación abiertamente inconveniente desde el punto de vista colectivo, como una seria afectación medio ambiental, por ejemplo (OECD, 2011)

En los países de la OECD se consideran aspectos que pueden modificar los relacionados con la variación de los supuestos económicos, las fluctuaciones de los precios de los inputs, o situaciones coyunturales protuberantes, como la ocurrida en Europa con ocasión de la crisis financiera el 2009. En tal sentido, se subraya la importancia de contar con partidas globales que puedan ser especificadas, según las necesidades, así como también otorgar mayor flexibilidad al ejecutivo para que bien se financie con préstamos o genere ahorros de situaciones superavitarias; todas estas potestades deben suponer un serio control de las autoridades respectivas, con el ánimo de prevenir abusos.

En los países de la OCDE la mayor parte de los países habilitan al ejecutivo a usar fondos presupuestales multipropósitos, e incluso llevar a vigencias presupuestales futuras otras asignaciones no realizadas en el año base en gastos operativos o de inversión, si bien es más común esta práctica respecto de los gastos de inversión.

Sobre la evaluación del rendimiento.

La evaluación del rendimiento en la década inicial de los años 2000 es vista también como otra práctica esencial de los países de la OCDE. Se trata esencialmente de generar la información sobre las actuaciones, y por ende sobre los programas mismos, así como

sobre la evaluación de la gestión presupuestal. El modelo evaluativo parte de la visión de dar mensurabilidad a la gestión pública utilizando un modelo basado en el marco de medición de las actividades gubernamentales, que sigue la secuencia de Ingresos-inputs-procesos-outputs-resultados (OECD, 2010).

Para el caso de América Latina, según información reportada en un estudio del BID para 15 países de esta Región, se recoge información descentralizada que se transfiere y canaliza en las autoridades centrales presupuestarias. Los sistemas de información se asocian así al sistema de presupuesto en donde se relacionan y asientan los ingresos y gastos proyectados y ejecutados en el presupuesto, estructurando entonces sistemas específicos para los proyectos de inversión y módulos de contabilidad gubernamental, lo cual coloca en evidencia el vínculo entre presupuesto y plan contable del Gobierno respectivo (Shack, 2008).

El presupuesto por resultados.

De acuerdo con Shack (2007), el énfasis en el presupuesto por resultados es una exigencia de la sociedad civil. Lo que implica un esfuerzo por encontrar un equilibrio entre la función fiscal de estabilización y la satisfacción de las necesidades colectivas. Visto de otra forma, es la búsqueda del equilibrio entre las decisiones de corto plazo y de largo plazo, entre el plan y el presupuesto. Los dilemas entre planificación y presupuesto serían la traducción del mismo dilema que existe entre escasez de recursos y usos de los mismos en fines alternativos.

En la práctica la hipótesis de que el presupuesto es la expresión financiera del plan es difícil de constatar, comenzando por la discusión de a cuál plan es el que se apunta y porque las indicaciones de cualquiera sea la política no se ve materializada en muchas veces en las ejecuciones financieras. Y en la experiencia Latinoamericana, en contraste con la experiencia colombiana, no necesariamente existe un Plan Nacional de Desarrollo,

sino que la cuestión puede limitarse a ofertas electorales, a mensajes presidenciales, a documentos de política o acuerdos concertados entre grupos o entre países y organismos internacionales. Y es también necesario subrayar que la articulación no depende de un Plan formal, sino de la construcción social de que esos son sus propósitos y la traducción de todo ello en un marco simple de metas y proposiciones fácticas que permitan su seguimiento y evaluación.

En la articulación entre presupuesto y planificación, se han propuesto como postulados para conseguir su verdadera armonización, arreglos institucionales adecuados; disposición de capacidades en las áreas de planificación, presupuesto y gestión, y por supuesto de la existencia de sistemas técnicos de soporte. Igualmente deben verificarse ciertas premisas como las de sinergias entre las exigencias de los procesos presupuestal y las de planificación; la coadyuvancia de los arreglos culturales, históricos e institucionales de los países; “la existencia de un mínimo nivel de densidad instrumental, difundida y apropiada por la burocracia” (Shack, 2008).

Entran a jugar factores que se han confirmado en el caso colombiano como contar con un marco fiscal de mediano plazo, un proceso de formulación presupuestaria y experiencia positiva en la organización funcional y programática del presupuesto. Disponer de costos por actividades, indicadores de desempeño y mecanismos de monitoreo y evaluación, y un enfoque hacia resultados. En América Latina, el uso de reglas fiscales de mayor o menor alcance, no se ha correspondido en la mayor parte de los países con reglas de información más transparentes.

Los instrumentos financieros que se han implementado en Colombia a nivel presupuestal, en parte tienden a articularse con el proceso de planeación. Pero en parte, tienen como objetivo ser armoniosos con la política macroeconómica. En la perspectiva macroeconómica, el sistema presupuestal se ha enmarcado en la doble tendencia mundial de establecer reglas fiscales que armonicen con la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo y contribuir a los objetivos de estabilidad y eficiente asignación de los recursos.

Y desde la perspectiva de la eficacia, traducir en la asignación de gastos las prioridades de la política pública.

En el caso de Chile, en el periodo democrático desde 1994, bajo un nuevo enfoque organizacional que hace énfasis en los resultados, se incorporó a la gestión pública y como parte de la visión de un nuevo sistema presupuestal, un paquete de indicadores y metas de desempeño que ya para 1998 abarcaba algo cercano a 70 entidades estatales y 300 indicadores (Bresser-Pereira, 2011).

Se formuló un programa orientado a dar autonomía a las entidades públicas, pero bajo un enfoque de planificación estratégica, que les permitiera mediante metodologías estructuradas, con amplia participación de todos los estamentos y de los usuarios de los servicios, definir las metas respectivas. El centro del programa fue la creación de ejercicios de planificación estratégica.

Los ejercicios de planificación estratégicos que implica la definición de todos los componentes básicos de perspectiva de una organización se traducen al final en proyectos específicos, con metas y compromisos, y, sobre todo, en un sistema de información gerencial. Las metas y compromisos se orientaron a su vez a culminar en acuerdos por resultados o contratos de administración. De esta forma, se pudo establecer un sistema de incentivos y premios según el desempeño de la Administración, bajo un modelo de mensurabilidad de la acción pública. El proceso comenzó lentamente y luego se fue extendiendo a varios casos.

Desde el año 2000 y ya bajo los resultados de tener un número muy importante de entidades cobijados por el sistema de indicadores, se perfeccionó todo el ejercicio de planificación estratégica y control por resultados con una mayor articulación al presupuesto nacional, y en un entorno en el cual se buscó mejorar el sistema de función pública.

En síntesis, en el caso de los países de la Unión Europea bajo los preceptos de la Comunidad de Naciones, en el caso de América Latina bajo los preceptos de las reformas estructurales de mercado y en el caso de otros países de la OECD bajo el influjo de la nueva ortodoxia y en el marco de la globalización, las nuevas formas de competencia, de regulación y acumulación del capital, un balance de la gestión presupuestal en las décadas del periodo de estudio indica que los nuevos postulados de economía pública, basados en un ajuste estricto de ingresos y gastos, guía la revolución en los modos de gestión, tanto de la contabilidad como de las reglas de operación del presupuesto público.

Las transformaciones se orientan a conseguir mediciones de la acción gubernamental más precisas, realizar reformas por el lado del gasto público orientadas por eficiencia y resultados, a la vez que reestructuraciones fuertes de naturaleza institucional, reglas fiscales que se generalizan, instrumentos de planificación con visiones de mediano o largo plazo, y en conjunto, una nueva institucionalidad que dialoga más fluidamente con los objetivos de consolidación fiscal.

11. Gestión del talento humano

Después de las limitaciones del periodo anterior a las grandes reformas del Estado acometidas en el último cuarto del siglo XX, se probaron nuevos enfoques de gestión del talento humano, aunque ellos también mostraron su agotamiento en los últimos años del periodo de análisis.

Los cambios de la gestión del talento humano en la primera década del siglo XXI han retomado con interés renovado, los presupuestos del modelo Weberiano y del servicio civil clásico, aunque lo han hecho como una reacción a las limitaciones que evidenció el mismo y a la vez de los enfoques que predominaron bajo la ola del Estado mínimo.

La gestión del talento humano se inspiró desde la década de los años 80s en los émulos de la firma, sus condiciones de crecimiento y competencia, bajo el nuevo patrón de acumulación correspondiente y al cambio del concepto de organización que se fue implantando en la organización del taller (Coriart, 1992). En el siguiente cuadro se hace una comparación entre los rasgos de la firma y los de gestión del talento humano en las administraciones públicas, observando la equivalencia entre las dos lógicas (Zerda, 2012) y (Gamboa & Arellano, 2008).

Tabla 11-1: *La flexibilización laboral y su emulación pública*

RASGOS DE LA NUEVA FASE DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL	EMULACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO
Polivalencia de los trabajadores (Reemplazar la experiencia y especialización ganada por dedicación en el tiempo a una tarea u oficio). Se valoran menos los factores ligados a la experiencia	Se valora en mayor grado competencias más transversales que trabajos especializados (carácter, iniciativa, innovación, dedicación) énfasis en la polivalencia, basado en el uso de sistemas automatizados. Niveles directivos valorados por su experticia y tránsito en empresas privadas
Flexibilización laboral	Cambio del enfoque de contratos a tiempo indeterminado y el ascenso según antigüedad/ contratación precaria, por períodos cortos, a tiempo parcial y apoyo en empresas temporales de suministro de personal/reducción de personal
Las calificaciones son reemplazadas por la de competencia (conjunto de habilidades generales y específicas que el trabajador debe poseer o adquirir para desempeñar cualquier posición en una organización)	Desarrollo del modelo de competencias para el sector público/Modelo anglosajón posee en común un Consejo de competencias público y privado/aclimatación de competencias basados en desempeño y resultados
teletrabajo -o trabajo a distancia (reemplazando así la interacción entre los trabajadores)	Las reformas de los sistemas de información impulsaron procesos de flexibilización por contrataciones con base en uso de tecnologías de información
Responsabilidad y el auto-control (empoderamiento)	Las organizaciones más planas implicaron un mayor empoderamiento de los equipos, más allá del mando y control vertical de los gerentes públicos
Aumento del perfil educativo exigido para el primer enganche o para el cambio de empresa, auge en las actividades de servicios	Las contrataciones de personal operativo fueron sustituidas por personal de perfiles profesionales o técnicos/Recomposición de los perfiles laborales

Fuente: Elaboración propia con fundamento en (Zerda, 2012) y (Gamboa & Arellano, 2008).

Las transformaciones de la gestión del talento humano en el mundo han ido de la mano con la visión y roles del Estado, de la organización de la Administración Pública y del gobierno. La globalización ha planteado importantes retos a la organización del Estado y a sus sistemas de gestión. Las tendencias mundiales han impregnado a los países de la OECD y de América Latina y el Caribe. Las particularidades históricas de cada país hacen que las tendencias mundiales se adapten con sus propias particularidades y aún existen contrastes y contra tendencias durante el periodo de análisis explicables por las particularidades históricas y las trayectorias institucionales diferenciadas de los sectores públicos de las desiguales realidades.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Tendencias del empleo público

En la disertación oficial de la OECD aún hasta el término de la primera década del 2000 de formulaba discursivamente la idea de que las plantillas de personal de la Administración Pública podían en mayor o menor medida sustraer personal al sector privado, lo cual, en términos de uso de recursos de capital humano, podría tener un mejor o peor impacto sobre la eficiencia en la asignación de este factor. En ese orden de ideas se entiende como un factor de costos clave en el cálculo del valor de las prestaciones de los servicios públicos.

Para las series disponibles de la OECD en la década de 2000-2008, la ocupación en las administraciones públicas generales de empleo respecto del total para 32 países se ubica en el 15% de la población laboral disponible. Sin embargo, existe una importante dispersión de datos pues países como Noruega o Dinamarca, ocupan el 30% mientras que Grecia,

Japón y Corea, lo hacen entre un 5% a 6%. Si se adiciona algunas empresas propiedad de las administraciones públicas las cifras en general aumentan.

Para 15 países de América Latina, que incluye los países más grandes de la Región y el 96% de la población continental, la media con base en encuestas de hogares para el periodo 1992-2012, arroja una ocupación del 12% del empleo total y para la mayoría de los países entre el 10% y el 15%. La proporción del empleo público en la región tuvo un comportamiento pendular. En la década de los 90s la participación de los empleados públicos sobre el total cayó del 13.3% en 1992 al 11.2% en 1999 y reaccionó al alza hasta alcanzar el 12.2% en 2012. Debe subrayarse sin embargo que existen diferencias por grupos de países y por subsectores de actividad de las esferas de intervención del Estado.

Competencias laborales

El sistema de competencias laborales es una tendencia mundial –especialmente proveniente del sistema anglosajón-, que ha sido de amplia aceptación en varios países de la Región –México, Argentina, Brasil, Chile-, y que tiene una importante inflexión en el sector privado y público. Y se basa en el criterio de logros más que de actividades en la gestión, el desempeño y la evaluación del talento humano.

Uno de los ejemplos del cambio de paradigma articulado a las lógicas económicas emergidas del patrón de acumulación del capital de la fase de los años 80s, corresponde a implementar políticas que se basan en evaluación de logros y resultados, que justamente corresponde al modelo de competencias laborales.

Enfoques recientes de la gestión del empleo público

La gestión del talento humano en el mundo ha oscilado desde la perspectiva radical de los años ochenta del siglo anterior, en el cual se enfatizó en grandes reformas estructurales que implicaron amplios recortes de empleos y de entidades (DPADM: 2001), hacia un nuevo énfasis orientado a un Estado capaz y puesto a la altura de los nuevos retos y solución de necesidades de la población, como lo es, entre otros, la consecución de los objetivos del milenio. La experiencia en sesenta y ocho países entre 1987 y 1996 apoyados por el Banco Mundial en los que se siguió una reforma con énfasis de recortes en empleos, enseña los bajos resultados obtenidos en términos de ahorros en costos y pocos logros en capacidad administrativa adquirida en el largo plazo.

Las Naciones Unidas al plantear el tema de capacidades en materia de gestión del talento humano, proponen considerar principios que enmarcan el enfoque para retomar las capacidades en esta materia por parte de los países:

- Un servicio civil políticamente imparcial, profesional y basado en el mérito;
- Una agencia “custodia” que ejerza liderazgo;
- Concentración en gerencia orientada a los resultados a través del uso de estándares de desempeño, indicadores, mediciones y reportes, así como criterios para el ascenso dando prioridad a la eficiencia
- Normas y agencias duras y enfocadas a la anti-corrupción
- Disposiciones y normas que facilitan el servicio civil abierto al escrutinio externo
- Marco de trabajo institucional para las relaciones gerente empleado.

Como puede advertirse, las nuevas realidades de la reforma implican considerar novedosos enfoques en la gestión pública, como el énfasis en resultados y en la adquisición de capacidades. No obstante, estos nuevos enfoques no están exentos de problemas, pues se generan múltiples resistencias y dificultades de capacidad. Es un sistema propuesto que resulta contradictorio de cara a que el sistema de empleo público

tiene bajos incentivos, salarios por productividad pospuestos por recortes en gastos de operación, trabas presupuestarias y gestión difícilmente articulada a resultados pese a los postulados teóricos de los nuevos modelos.

El proceso de implementación de los sistemas de competencias laborales es lento en los últimos años. Y aún existe el reto de armonizar un enfoque de competencias laborales con los sistemas de salarios, incentivos, capacitación, evaluación del rendimiento y movilidad en el sistema del servicio civil.

12. Conclusiones

Asumiendo el enfoque de que los cambios en la fase de acumulación del capital constituyen un factor relevante para analizar simultáneamente la superposición de la reforma al Estado y la entronización de nuevas lógicas -económicas y administrativas- de organización y gestión como un hecho estilizado notorio entre 1980 y 2010, tanto en los países de la OECD y como en los de América Latina y Centroamérica, es relevante concluir en que la revolución del sistema técnico, de la gerencia en el taller de las fábricas, como las nuevas normas de crecimiento y competencia, caracterizan la nueva fase de acumulación del capital y se ven expresadas en una segunda etapa de expansión del capital a nivel global.

A partir de la segunda guerra mundial hasta finales de los años sesenta, hay un desarrollo predominante hacia adentro de las economías, su crecimiento se afianza en sus demandas y mercados internos, articuladas socialmente mediante un pacto social demócrata, donde las reglas distributivas son relativamente benéficas a la mayoría de la población y los Estados que habían venido desarrollando un proceso de colectivización desde finales del siglo XIX, afianzan los esquemas de protección y seguridad social, los sistemas pensionales, la educación, la salud, y los subsidios al paro, lo que hace que las demandas internas de las economías mantengan en un nivel adecuado la capacidad de comprar y la expansión del capitalismo.

En los años 50s a 60s se gestan progresivamente fenómenos económicos nuevos, al interior de los países más desarrollados del mundo, que se orientan a la superación del enfoque fordista y taylorista, soportado en las cadencias de un esquema maquinizado, la producción en serie con una fuerte división y especialización del trabajo y que se corresponde con el consumo de masas que cierra la cadena de generación y realización de valor.

Emerge un núcleo técnico que lleva al taller una combinación de la robótica, la mecánica y la computación -mecatrónica y autómatas dirigibles-, evidenciado en la maquinización flexible, el cual se inserta en una organización del trabajo maleable y radical, con lo cual surge una función gerencial contrastada con los viejos dogmas. Las reglas de competencia y crecimiento se modifican progresivamente y emerge un nuevo patrón de acumulación, basado en demandas diferenciadas y ofertas a medida, soportadas en la nueva arquitectura tecnológica, lo cual cierra la cadena de producción y realización del valor con reglas de competencia acordes a estos cambios. Estas transformaciones no caben ya en el marco de las fronteras nacionales para rentabilizar el capital, lo cual conlleva a una nueva era de la globalización comercial, productiva y financiera.

Desde la perspectiva de las dinámicas comerciales de la globalización en el periodo de estudio, el comercio se traza fundamentalmente entre los propios países desarrollados, se importa y se exporta entre ellos, no es un comercio de los países de África, de América Latina ni de Asia, excepto Japón, China y los pequeños países de nueva industrialización que tienen un robusto desarrollo exportador. Hay una organización de grandes bloques regionales de comercio en la práctica con Japón y su influencia en Asia, Europa con su influencia en África, y los Estados Unidos con su influencia en América del Norte, en Centroamérica y América del Sur. Los países cabeza de cada tríada canalizan una parte significativa de comercio que se da al interior de los bloques.

En las dinámicas comerciales de la globalización hay un cambio en la composición del comercio mundial que afecta a los países en desarrollo, dado que las materias primas y

los productos primarios asociados a la minería y a los energéticos básicos, entre otros, pierden dramáticamente participación en la composición del valor del comercio tranzado a nivel mundial, con el agravante que el grueso de los países en vías de desarrollo dependen en un alto porcentaje en sus exportaciones precisamente de las materias primas y los productos primarios exportadores.

La revolución tecnológica generó un cambio radical en las economías de uso de los productos de materias primas para las industrias, producciones de sintéticos y reciclajes, utilización de nuevos materiales asociados al desarrollo de la microbiología que permitió producciones en otras latitudes que antes eran de trópico, con lo cual bajaron las necesidades de absorción de las producciones de los países en vías de desarrollo para los países desarrollados. El deterioro de largo plazo en los términos de intercambio de la producción de los países del tercer mundo con los países desarrollados se suma a la explicación de la pérdida en de valor de los países de escasa industrialización en la composición del comercio mundial a lo largo de las primeras décadas de la segunda era de la globalización.

De hecho América Latina -con algunas excepciones-, estuvo marginada de manera sustancial de los frutos de la globalización comercial en términos de las variables indicadas, así como lo estuvo frente a las dinámicas productivas de la globalización pues la expansión de la deslocalización de las industrias hacia países periféricos, fue reversada posteriormente a los años 70s, aunque algunos países como los tigres asiáticos -Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwán o los países de la segunda generación como Malacia- usufructuaron de la misma, frustrando la aspiración de que pudieran absorber las industrias tradicionales de los países más desarrollados, dado que en primera instancia las innovaciones tecnológicas estaban centradas en las nuevas industrias.

El costo laboral del trabajo resultaba competitivo a la deslocalización industrial por mucho, como en el caso de los países asiáticos frente a EEUU o Europa, además algunos de esos países se fundaban en regímenes dictatoriales férreos, con condiciones de infraestructura

favorables, con un espíritu de desarrollo del capitalismo nacional, donde las normas de producción y consumo de los países industrializados podían ser fácilmente copiadas por el país receptor. A ello se asocia los altos volúmenes de inversión extranjera directa, los altos niveles de protección, en contraste con otros países que no ofertaban esas ventajas.

Con la emergencia del neoconservadurismo hacia principios de los años ochenta (80), en los principales países anglosajones, en simultánea, con la expansión del sistema técnico innovador de las industrias nuevas hacia las industrias tradicionales, el proceso de deslocalización industrial hacia la periferia se detiene. El pacto social demócrata en muchos de los países industrializados se desintegra y se morigera el impacto de los costos laborales. La mano de obra menos calificada -abundante en la periferia-, ahora no es la mano de obra fundamental y la deuda externa se ve como un elemento que frente al modelo de financiarización y a las coyunturas internacionales globalizadas constituye un indicador de la ruptura de las dinámicas globales iniciales. Ahora la globalización es claramente asimétrica para la mayoría de los países de menor desarrollo relativo y al interior de sus propios espacios geoeconómicos y sociales.

La liquidez internacional que permitió el endeudamiento de las economías en desarrollo en las décadas de los años 60s y 70s, coincidente con la política de industrialización dirigida, se refrena a principios de los años 80s, a la vez que ahora la deslocalización de ciertas inversiones o ciertas actividades se articula a la cadena de globalización en manera que está en esta etapa circunscrita a actividades de servicios o actividades de operación marginales frente al núcleo duro de la producción. La investigación y desarrollo, con las consiguientes innovaciones técnicas, es parte de las redes transnacionalizadas que operan en los principales países desarrollados. Así se afianza y reproduce una globalización asimétrica.

Durante la década de los años 80s e incluso para algunos países del Cono Sur de América Latina tempranamente en la década de los años 70s, el papel del Estado, se estableció como “regulador subsidiario de las fallas del mercado”. La cuestión de los equilibrios

macroeconómicos, la reducción del déficit fiscal y la marcha hacia una sociedad de mercado impulsada como ideario neoconservador, aumentaron la fuerza de los enfoques de política y de bloques históricos de poder afines a la búsqueda del Estado mínimo, el cual asumió su propia autocontención siendo ahora el encargado de liderar las reformas estructurales en América Latina y Centroamérica y a realizar cambios en la dinámica y el sentido de las tendencias previas en el caso de la OECD, y en todo caso, ya no como principal promotor del desarrollo o de la industrialización dirigida por el Estado, como lo había sido en el periodo anterior en América Latina.

Los preceptos discursivos y la metamorfosis de la economía pública en la década de los años 80s y sus impregnaciones en las instituciones estatales demuestran que hay un ajuste del gasto público y del ingreso públicos en dos direcciones, en cuanto a su nivel y en cuanto a su composición. Hay fuerte variabilidad entre los países de la OECD y los de América Latina y el Caribe, en la media, respecto del nivel del ingreso y el gasto como proporción del PIB y sus desajustes en el periodo estudiado. Y al interior de cada Región o bloque de países hay agrupamientos que los diferencian entre sí. Particularmente los países Europeos mantienen un nivel de gasto e ingreso respecto del PIB comparativamente superior a los países de América Latina y el Caribe en la Media. El índice de dispersión de los registros de gasto público arroja unas fuertes disparidades en los países, pero especialmente en el caso de América Latina y el Caribe.

El comportamiento del ingreso público frente al gasto público, permite inferir un mayor desajuste en la década de los 80s y 90s en América Latina y el Caribe que en los países de la OECD. Los cambios en la composición del ingreso público caracterizan una exacción fiscal basada en criterios de costos por las prestaciones públicas y retribuciones para quienes pagan (principio de contraprestación), que se evidencia en un mayor peso específico de los impuestos indirectos y otras modalidades de ingreso público que se alejan del principio redistributivo y se acercan a los sistemas de precios.

Simultáneamente con las reformas de mercado y la globalización del periodo se sustituyen en mayor o menor grado las fuentes externas por internas de tributación. La resignificación de los objetivos de la política fiscal es una expresión de la manera en que el cambio en la fase de acumulación del capital se superpone con la emergencia de una nueva economía pública guiada por objetivos predominantes de eficiencia económica y menos por el crecimiento dirigido, la política sectorial activa y la redistribución y la equidad como norte de la acción del Estado. Por tanto, la política tributaria (así como la de gasto público) cambia de signo. La eficiente asignación de recursos, el crecimiento y la equigulación de diferenciales de ingreso de la población (asimetrías), se espera que se corrijan por la liberalización, las reformas de mercado y el enfoque de Laffer, que en el largo plazo permitirán el ajuste de los desequilibrios económicos y sociales.

La reacción de los países a las tendencias globales de los años 80s y 90s y al cambio en la fase de acumulación del capital, a partir de sus estructuras de ingreso y de gasto público, denotan una trayectoria muy diferente, dado que se corresponden con regímenes de bienestar marcadamente contrastantes consistentes de una parte, en un Estado del Bienestar Nacional Keynesiano debidamente consolidado en la zona de influencia de la OECD, en la media, y de otra parte, con notorias diferencias de los Estados de Bienestar en formación para el caso de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Estos últimos no solamente enfrentan los objetivos clásicos de la economía pública propia de mercados consolidados, sino que se hayan de cara a un cambio demográfico profundo, con una inversión de los patrones de poblamiento y asentamiento rural urbano, enormes desafíos en la transición de una sociedad agraria a una economía industrial y sin una expansión suficiente de su crecimiento y sus mercados laborales para paliar con los desequilibrios sociales que se producen en el medio.

Otra conclusión fuerte de los contrastes entre los regímenes fiscales es la media de ingreso en los 20 años finales del periodo de observación en los cuales los países de la OECD prácticamente duplican a los de América Latina y el Caribe, lo cual bajo el imperio de un sistema económico global expresa contradicciones profundas y sus exacerbaciones,

cuando quiera que por sus características discrimina en la forma como se generan y distribuyen los réditos de la expansión económica.

El contraste asimétrico es explicable por cuanto la nueva fase de acumulación del capital en las economías industriales se fincó en la revolución técnica y la búsqueda de formas planetarias para la realización del valor. La globalización es el resultado necesario de estos fenómenos. Mientras que en la mayor parte de países de América Latina y el Caribe, la inserción a la economía global se produce de entrada, con fuertes asimetrías frente a los países industriales por la composición de la oferta exportable -excluidos de valor agregado añadido por limitaciones en la innovación-, tanto en magnitud de precios -términos de intercambio-, como en los volúmenes de producción. Para estos últimos la globalización es un bien ajeno que están compelidos a comprar.

Para América Latina y el Caribe, hay una recomposición de los gastos públicos, con una variación importante entre los años 80s y luego frente a los 90s, todo lo cual se explica en la primera fase, por el cambio de rumbo en las condiciones del patrón de acumulación, cuyo freno se vio afectado por el proceso de desindustrialización relativo y el papel resignificado para el Estado que, en la etapa inmediatamente anterior, realizaba la tarea de asumir una industrialización dirigida. De esta forma el gasto social cae en los 80s y con él los principales indicadores de desarrollo social. Su recuperación gradual llega con los años 90s muy gradualmente -y con niveles bajos- y es diferencial en la Región, acompañada para varios de los países por un cambio de signo político en la composición de los gobiernos.

Para el caso de los países de la OECD la situación es diferente, pues a pesar de la crisis global, la emergencia de los discursos del Estado mínimo y del cambio de signo político de principios de los años 80s en algunos de los gobiernos, el punto de partida de las capacidades y tamaños de las economías y de las tradiciones institucionales, evita que, pese a la ruptura del pacto socialdemócrata, la caída de los niveles de gasto público sea dramática. Y, por ende, los subsidios de transferencia aún son significativos frente al PIB

a finales de los años 90s, situándose varias veces por encima de lo que ocurre en América Latina y el Caribe. A ello se suma que la estructura de ingresos de atrás para los países de la OECD, se ubica en un nivel compatible o cercano a las exigencias del nivel de gasto público.

Desde la esfera de la economía pública, en interacción y hasta cierto punto de vista en contradicción -no necesariamente antagónica- con las lógicas económicas del mercado, se transmiten los cambios hacia la manera de estructuración y funcionamiento de las instituciones del Estado. Para la coyuntura de los años 80s, los pactos institucionalizados emergentes, merced a la defensa de la estabilidad de los países en primer lugar de sus cuentas externas profundamente afectadas y en segundo lugar de sus balances macroeconómicos – y sociales- impactados por las correas de transmisión de los hondos choques externos, se induce a una alineación consistente en poner a tono el arreglo fiscal con las reformas de mercado y la liberalización económica, que se erigieron como posible solución a la crisis, en la cual jugaron un papel fundamental los organismos económicos y financieros internacionales.

Las consecuencias de todo ello, en forma muy diferente en cuanto a su grado de intensidad y las formas que asumen, terminan impactando en América Latina y el Caribe el aparato administrativo, mediante una agresiva política de privatización, y la imposición de las lógicas de mercado en los sistemas de intervención sociales, como son paradigmáticos los casos del sistema de salud y del sistema pensional. Para los países de la OECD se entrecruzan otras complejidades como la conformación y afianzamiento de la zona EURO, la emergencia de gobiernos neoconservadores, el disciplinamiento regional para garantizar la estabilidad entendida como la cesión de formas de regulación a los poderes supranacionales.

Las políticas públicas se transformaron así, en los términos propuestos por Olmos y Silva (Olmos & Silva, 1997), con la afectación de servicios sociales clave, externalizaciones y privatizaciones de funciones otrora públicas, entronización de mecanismos de mercado en

la asignación de recursos entre las entidades del Estado, emergencia de los cuasi mercados públicos, desplazamiento y recomposición de capitales privados desde los sectores transables hacia la producción de bienes no transables altamente protegidos, con niveles de rentabilidad artificialmente altos, auspiciados por las políticas de Estado; focalización selectiva en las intervenciones públicas, emergencia de los programas compensatorios de tipo social frente a la pobreza externa y ajuste de los salarios en todos los órdenes con el consabido debilitamiento de las negociaciones sindicales.

La organización pública de finales de los años 70s se vio sometida a diferentes críticas, en las que las burocracias públicas adquieren una connotación peyorativa basadas en que existe aversión a la toma de decisiones por los competentes, por su excesiva dependencia respecto de los niveles decisorios superiores -jerarquías inapropiadas en la organización; una producción pública difícil de medir y por tanto, parece más razonable la adopción de la fuerza como criterio de medición, basado en el número de subordinados que se conjuga con el estatus en el ejercicio del poder; la toma de decisiones de los niveles intermedios, en miras a sus expectativas de ascenso, están supeditadas a las orientaciones de niveles superiores desinformados: resulta de ello altos niveles de ineficiencia organizacional y pérdida de recursos económicos sustraídos al torrente de la economía en su conjunto; las ganancias son medibles en términos del poder, por ejemplo, frente a las autorizaciones de las actividades privadas, terminando por generar ineficiencia en la asignación de recursos; la extensión del Gobierno, y las campañas electorales (votación) hace que se ofrezcan bienes, que parecen males públicos, en vez de bienes públicos, porque sustraen recursos, que podrían ser asignados más eficientemente por los agentes privados.

Las anteriores y otras críticas en cada objetivo de política pública y hacendística dirigidas contra los Estados Nacionales del Bienestar Keynesiano, conduce a la gestación de un nuevo paradigma, en el cual se propende la desregulación, apertura de mercados, desmonte de protección frente al comercio exterior, disminución del gasto público y la tendencia hacia un aparato público limitado, implementación de lógicas de mercado en el funcionamiento del aparato burocrático, organizaciones más horizontales y menos jerarquizadas, sistemas descentralizados de la organización pública, sistemas impositivos

de tipo ofertista, es decir basados en la disminución de impuestos a los altos grupos económicos, sistemas impositivos basados en estatutos reales de imposición, menos progresivos. El Estado mínimo se basa entonces en las fallas del Estado, que es una respuesta ortodoxa a la teoría de las “fallas del mercado”.

Se concluye en una nueva economía institucional en donde hay una fragmentación de las operaciones macro en la estructura organizacional, de forma que la financiación se separa de la regulación, ambas de la ejecución y las labores de supervisión se especializan en otra instancia diferente. Competencias separadas entre los financiadores y los prestadores de servicios. Las operaciones de financiación comportan, como se ha dicho, lógicas contributivas y menos redistributivas. Se asume una competencia por recursos y clientes público privada cuando persiste la presencia estatal, aplicando las mismas lógicas de requisitos y operación a todos los agentes, bajo parámetros de regulación y de control que abstraen de su utilidad el papel de los agentes públicos; esto procede cuando no es viable la plena operación por particulares. La creación de cuasi mercados se apareja con el cambio del sujeto receptor, que se transforma de usuario de servicios a un cliente.

En el enfoque de manejo de actividades comerciales, industriales, financieras o de la prestación de servicios de diverso orden, hacia donde se extiende el enfoque de lógicas mercantiles en la actuación del Estado, se despliegan principalmente fenómenos de privatización abierta, externalización de operaciones y un nuevo concepto de empresas estatales o de titularidad pública, que deben observar una separación precisa con los órganos administrativos y comportarse en un mercado de competencia más o menos regulado por los órganos especializados que se instituyen.

En términos de los fundamentos de la gestión, se superan las decisiones basadas en el poder jerárquico y por instrucciones individuales, dado que existen reglas más universales guiadas por principios de eficiencia. Priman los objetivos acordados sobre la prestación de servicios y costos. En el caso de los contratos entre una autoridad pública central y un Agente -fenómeno de Agenciación-, no se trata de acuerdos con obligatoriedad jurídica,

sino que se orientan al gobierno de los acuerdos con metas, costos, calidad esperada, presupuestos y tiempos.

En cuanto a los dilemas macro organizacionales, la especialización o difusión, implica una tensión entre las opciones de organizaciones multipropósito frente a organizaciones por encargo o tarea, que se resuelve en una primera etapa de la nueva economía de las instituciones a favor de la Agenciación, con un nuevo enfoque de división institucional del trabajo. La coordinación se expresará a través de opciones como las del mercado por vía de asignación de recursos, la fusión de ciertos órganos públicos, o los contratos de desempeño o eficiencia.

Los dilemas entre centralización o descentralización, se desenvuelven a favor de una visión predominantemente de federalismo fiscal, en una primera etapa, en los años 80s, en especial en América Latina, en donde el acercamiento de la prestación de servicios y del gasto público a los demandantes de los servicios prima por sobre otras consideraciones, prescindiendo de esta manera de algunas áreas de responsabilidad del Estado Central bajo el entendido de que los niveles regionales o locales, propondrán una oferta de presión fiscal por contrapartida a una canasta de bienes o servicios asumidos como públicos, contexto en el cual el ciudadano residente decide o no su domicilio en ese o en otro territorio, que optimice mejor su presupuesto.

Las formas institucionales se despliegan concediendo mayores o menores poderes autonómicos y protagonismo a las entidades subnacionales respecto del nivel Central. Se desarrollan diversas tipologías como los modelos de descentralización competitivos de tipo concursal, frente a los basados en cláusulas generales de competencias; los sistemas delegatarios frente a los sistemas autonómicos; los sistemas intermedios frente a los sistemas basados en niveles locales. Al tiempo que se despliega un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, cuyo propósito está asociada al papel asignado al Estado y lo que se espera de su operación en el territorio a través de los niveles subnacionales. En esta lógica los criterios de democracia o de autonomía, se subordinan a los intereses

de la estabilidad macroeconómica, del aprovisionamiento fiscal y del apoyo y desarrollo de los mercados.

Las dinámicas organizacionales evidencian la complejidad de la organización pública y su mutabilidad, en especial por factores. Las tendencias dinámicas organizacionales, también conllevan contra tendencias, si bien estas y aquellas deben examinarse a la luz de los factores contextuales de orden social, económico y político que confluyen en un determinado periodo histórico.

A nivel micro organizacional las tendencias han ido en consonancia con los dilemas y paradigmas macro organizacionales. La discusión sobre aspectos como autonomía, desconcentración, delegación, simplicidad, especialización, coordinación, son entre otras las mismas cuestiones en consideración, tanto a nivel macro como micro. La influencia de la nueva organización del trabajo que se gesta en las entrañas del Taller posfordista se ven equivalentes en la nueva concepción de la gestión pública y desde allí, bajo las propias apropiaciones de lo público, la manera de reproducción de las instituciones se formaliza con la emergencia de normas competitivas que hacen una aproximado a las del mercado.

Una conclusión importante es que existen otras variables de no control que contribuyen a explicar las formas de transformación de las instituciones públicas como son los tipos de capitalismo, los desemejantes regímenes del bienestar y de Estados; es importante el tipo de estructura estatal previa a la incursión de una fuerza de gravedad económica nueva, el régimen político, la cultura administrativa dominante, las cuestiones identitarias de la nacionalidad y del sentido de pertenencia asociado al ethos cultural frente a la significancia del Estado y lo que se espera de él; y la viabilidad de los cambios según las fuerzas políticas y el bloque hegemónico en el poder. Y finalmente las propias dinámicas extraeconómicas -la del propio Estado y otras fuerzas, con mayor o menor autonomía, frente a la eventual dominación ecológica del capital y su fase de acumulación respecto de la formación económica social.

Pese a lo anterior este trabajo presenta evidencia particular sobre la importancia de los hechos estilizados asociados al patrón de acumulación y a la fase por la que transita hacia los años 80s, sobre la importancia de este factor en las transformaciones organizacionales y de la gestión pública, si bien los resultados son dispares, por las condiciones de evolución y trayectorias históricamente determinadas de cada una de las naciones.

En cuanto a los sistemas de gestión y comenzando por el sistema presupuestal. Tiene dimensiones económicas, técnicas, políticas y legales. En esta perspectiva se concluye que las innovaciones principales en las últimas décadas en la política presupuestaria se basan en esfuerzos por hacer efectiva la traducción de las prioridades de intervención pública en cifras financieras de gastos, que reclaman un sistema de financiación. Tanto las políticas de gasto público como las de ingreso, se asocian a las metas macroeconómicas y deben armonizarse con las mismas. Pero esto no es posible con una herramienta neutra de ordenación de ingresos y gastos.

Por ello, el presupuesto se ha innovado y ha implicado nuevas dimensiones en el periodo de estudio que son variadas por países. Se observan avances hacia el presupuesto por resultados, la fijación de techos presupuestales, dando libertad a la asignación de los recursos; adjuntar información al presupuesto asociado a la gestión, lo cual se conecta con los presupuestos por resultados; se modifican las estrategias de discusión y aprobación presupuestal en función de incentivos a los gestores públicos; y sobre finales de la década de los años 90s, aparecen nuevas particularidades como la gestión de riesgos presupuestales, presupuestos de género y presupuestos medio ambientales. Un mayor nivel de transparencia. Los mayores desarrollos se han dado en materia de programación a mediano y largo plazo de los escenarios fiscales y financieros; y en la determinación de reglas fiscales para la contención del exceso de gasto público respecto a ciertos parámetros como el balance presupuestal, la deuda, el ingreso y el mismo gasto y desde luego a los parámetros políticos institucionalizados.

En cuanto a la gestión del talento humano en el mundo ha oscilado desde la perspectiva radical de los años 80s del siglo anterior, en el cual se enfatizó en grandes reformas estructurales que implicaron amplios recortes de empleos y de entidades (DPADM: 2001), hacia un nuevo énfasis orientado a un Estado capaz y puesto a la altura de los nuevos retos y solución de necesidades de la población, como lo es, entre otros, la consecución de los objetivos del milenio. La experiencia en sesenta y ocho países entre 1987 y 1996 apoyados por el Banco Mundial en los que se siguió una reforma con énfasis de recortes en empleos, enseña los bajos resultados obtenidos en términos de ahorros en costos y pocos logros en capacidad administrativa adquirida en el largo plazo. Las reformas de los años 80s sigue los preceptos de la transformación del taller con el personal, con su equivalente y aclimatamiento en la organización pública -precarización, cambio en la composición de las cualificaciones del personal, implantación de modelos de competencias laborales abandonando la función, entre otros.

Como conclusión general pueden encontrarse los nexos entre las fuerzas de gravedad de las pulsiones económicas y particularmente en formaciones socioeconómicas con un dominio ecológico del capital, del patrón de acumulación del capital, mediadas por la economía pública, con la forma como se ajusta la estructura organizacional del Estado y sus sistemas de gestión. Una particularidad histórica del periodo de estudio es la globalización, que extiende más allá de las condiciones propias de la producción y reproducción de la formación económica social de los países periféricos, lógicas económicas que son transferidas a estos, merced a las diversas contradicciones y complejidades de sus procesos de desarrollo.

Las articulaciones de los bloques de poder hegemónicos con las condiciones y los condicionantes compartidos por varios países, en los que los corolarios del proyecto de acumulación en cada bloque regional se manifiesta en el escenario de la financiarización y la globalización de los capitales productivos y comerciales, en miras a la realización de su valor, no exime a los países periféricos y a sus propios Estados de fuertes crisis de legitimidad y gobernanza y a las economías de una mayor vulnerabilidad y crisis recurrentes, como ocurre en el periodo de estudio. Las reacomodaciones institucionales

son funcionales a los mismos patrones de inserción, con los límites que le imponen las lógicas económicas para su reproducción institucional y su articulación a las formas de reproducción del capital dentro de los límites de sus países, su población y territorio.

Como reacción a la crudeza de los reajustes institucionales en América Latina y el Caribe, se condujo a un efecto pendular significativo en algunos países, que no solamente ajustaron la lógica de las políticas públicas en sentido contrario a las reformas de mercado, sino que también reestablecieron bajo las nuevas realidades de las trayectorias históricas de las instituciones encontradas reformas institucionales con un renovado ánimo de intervencionismo estatal, cuyos límites fueron marcados por la severidad de los nuevos modelos.

13. Bibliografía

Adda, J. (1998). *Globalización de la economía*. Sequitur.

Ajay, C., et al. (1997). *Informe sobre el desarrollo Mundial*. Banco Mundial.

AlGore. (1993). *Crear una administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Washington: Instituto Vasco de Administración Pública.

Arellano, M., y Gamboa, T. (2008). Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión Pública en América Latina. *Estudios e Investigaciones*, 43.

Arévalo, D. (2019). *Poder político y mercado en las reformas a la seguridad social*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. ILPES-CEPAL.

Armstrong, W., y Grebenik, E. (1973). *El informe Fulton. Tres estudios sobre el servicio civil Británico*. INAM.

Avella, M. (2009). El crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003, ¿Una visión descriptiva a la Wagner o a la Peacock y Wiseman? *Revista de Economía Institucional*, 83-137.

Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial.

Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo humano. el Estado en un Mundo en Transformación*. Banco Mundial.

Bandres, E., y Gadea, M. (1920). Gasto público y crecimiento económico en los países de la OCDE, 1964-2018. *Cuadernos de economía Española*, 166-188.

Blanco, C. (2010). *La reforma a la Administración Pública y la reforma del Estado en América Latina*.

Bonari, D., & Gasparin, J. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. CIPPEC.

Bouckaert, G., y Pollit, C. (2011). *Reforma de la gestión pública. Un análisis comparado*. INAM.

Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos- Teoría de la regulación y de la crisis*. UNM Editora.

Boyer, R., y Freyssenet, M. (2000). *Los modelos productivos*. Grupo editorial Lumen.

Bresser, L. (1999). *Reformas del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial en América Latina en la perspectiva internacional*. CLAD.

Bresser-Pereira. (2011). La reforma de la nueva administración pública: ahora en la agenda de América Latina. *International Journal of Political Studies*, 143-166.

Brtola, L., y Ocampo, J. (2013). *El desarrollo de America Latina desde la Incdependencia*. Fondo de Cultura Economica.

Caetano, G., y Armas, G. D. (30 de marzo de 2015). - Planeta Futuro. Obtenido de Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014). *El País* https://elpais.com/elpais/2015/03/30/contrapuntos/1427738126_142773.html

Cejudo, G. (2011). *Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. CLAD.

CEPAL. (1998). *El pacto fiscal*. PNUD-CEPAL.

CEPAL. (2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. CEPAL.

CEPAL. (2023). *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*. Cepal.

CEPALSTAT. (05 de mayo de 2023). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Clifton, J., Comin, F., y Díaz, D. (2006). La privatización de empresas públicas en la UE: ¿La vía Británica o la senda Europea? *Revista de economía mundial*, 121-153.

Comisión Europea. (15 de mayo de 2023). *Reform Support de Gobernanza y Administración Pública*. https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_es#eficiencia-de-la-organizaci%C3%B3n-y-prestaci%C3%B3n-de-los-servicios-del-estado

Coriart, B. (1992). *El taller y el robot*. Siglo XXI editores.

Coriat, B. (1982). *El taller y el cronometro ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la produccion en masa*. Siglo XXI editores.

Costas, A., y Bel, G. (2001). La privatización y sus motivaciones en España. *Revista de historia industrial*, 105-132.

Crozier, M. (1998). *Estado Moderno estrategia para el Cambio*. Fondo de Cultura Económica.

DeLaVega, A. (1998). Desarrollo, crisis y perspectivas de la planificación Francesa. *Investigación económica*, 63-90.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *América Latina tras una década de reformas*. BID.

Devlin, R. (1993). Las privatizaciones y el bienestar social. *Revista de la cepal*, 155-181.

Echebarria, K. (1993). La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas. *Ekonomiaz*, 170-197.

ECOSOC, O. (2004). *La revitalización de la administración pública como una medida estratégica para el desarrollo humano sostenible: perspectiva general*. Naciones Unidas.

Esping, C. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Generalitat Valenciana.

Estévez, A. (2003). *El impacto de las reformas de los 90, un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México*. CLAD.

Faletto, E. (1989). La especificidad del estado Latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, 69-88.

Gamboa, T., y Arellano, M. (2008). Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. *Revista Gerencia y Salud*, 46-65.

García, J. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: Giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de economía*, 110-170.

Giersch, H. (1979). *Economía de Gobierno y Economía de Mercado*. En H. H. otros, *El sector público en las economías de mercado*. Espasa Calpe.

Gómez, C. (2011). *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272011000200002

-
- Gonzalez, F., y Prem, M. (2022). *Nada es gratis. La política de privatización: el caso de Pinochet*. <https://nadaesgratis.es/admin/la-politica-de-la-privatizacion-el-caso-de-pinochet>
- Gorbaneff, Y. (2002). Teoría del Agente-Principal y el mercadeo. *Revista Universidad EAFIT*, 75-86.
- Harrison, R. (1972). Understanding your organization s character. *Business Review*, 118-128.
- Heady, F. (1996). *Administración Pública una perspectiva comparada*. Marcel Dekker, Inc.
- Hernández, I. (2011). Tributación y desarrollo en perspectiva. *Revista de economía institucional*, 271-302.
- Hirsch, H. (1979). *El sector público en las economías de mercado*. Escalpe.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. De los libros de la Catarata.
- Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall.
- Llán, B., y Scott, M. (2012). *El Estado del Bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*. El Colegio de México.
- Lora, E., & Chong, A. (2007). ¿Valieron la pena las privatizaciones? *Nueva Sociedad*, 80-92.
- Lundberg, E. (1979). *La función del Estado en la teoría y en el análisis económico*. Espasa Calpe SA.
- Makón, M. (2008). Competencias directivas en escenarios globales. *Estudios Gerenciales*, 87-103.
- Manzetti, L. (2009). La opinión pública y la economía política de la reprivatización en América Latina. *El servicio Universal en América Latina*, 65-96.
- Meseguer, C. (2004). *La difusión de las privatizaciones en la OCDE y en América latina: ¿Un proceso de aprendizaje?* CIBOG.
- Misas, G. (2002). *La Ruptura de los 90 del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia.

Musgrave, R., y Musgrave, P. (1983). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Instituto de Estudios Fiscales.

Natera, A. (2005). La gestión de redes de gobernanza: un reto para el estado y la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 755-791. http://ramp.ase.ro/_data/files/articole/3_21.pdf

O'donnell, G. (2007). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo económico*, 1-32.

Ocampo, J. (2018). *El proceso de Industrialización de América Latina y la influencia del pensamiento de la Cepal. El proceso de Industrialización de América Latina y la influencia del pensamiento de la Cepal*. Academia Colombiana de Historia.

Ocampo, J., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., y Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL.

OECD. (2010). *Panorama de las administraciones públicas*. OECD.

OECD. (2011). *Estadísticas tributarias en América Latina*. OECD.

OECD. (2011). *Panorama de las administraciones publicas*. OECD.

OECD. (2023). *OECD Data Find, compare and share the latest OECD data: charts, maps, tables and related publications*. <https://data.oecd.org/>

Olmos, C., y Silva, R. (1997). *El rol del Estado Chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar*. Serie indagación.

ONU ECOSOC. (2005). *Innovaciones en la gobernanza y la administración pública para el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio*. Naciones Unidas.

Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Iberica.

Oslak, O. (1997). *Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?* CLAD.

Oyarce, H. (2010). Panorama de los Recursos Humanos en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Ozlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, 81-100.

Peacock, A. (1979). *La expansión del sector público en los países industrializados. aportaciones recientes*. Espasa Calpe SA.

Piketty, T. (2021). *Viva el socialismo*. Planeta Colombiana SA.

Pirauz, A. (2015). Copernico diez años después. Las cuestiones de identidad de los agentes . La autonomía profesional y el sentido de las reformas. En B. Alcázar, El balance de una reforma administrativa moderna-Copérnico: Diez años después (pág. 2942). *INAP*.

Polanyi, K. (1993). *La gran transformación*. Fondo de Cultura Económica.

Pollit, C., y Bouckaert, G. (2010). La reforma de la gestión pública: un análisis comparado. *INAP*.

Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 115-141.

Restrepo, D. (1992). *Descentralización y neoliberalismo: balance de un proceso*. CEIR-Realidad Municipal.

Robinson, D. (2012). *Porque fracasan los países*. Deusto.

Rodríguez, O. (2017). La protección social bajo el reino del mercado. *Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia*.

Sáenz, G. (1979). *El cuadro de necesidades públicas: problemas de descentralización*. En H. Giersch, & J. Buchanan, *El sector público en las economías de mercado* (págs. 110-126). ESPASA-CALPE SA.

Sepúlveda, M. (2006). *Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma al Estado y de la Administración Pública. Los sistemas de gestión Chilenos. La experiencia de modernización del Estado en Chile*. CLAD.

Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar las relaciones entre el Plan y el Presupuesto. Plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo. Algunas experiencias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Shorr, A., y Wainer, A. (2017). Modelo de acumulación. Una aproximación conceptual. *Unidad Sociológica*, 6-10.

Stiglitz, J. (2003). *El malestar de la globalización*. Taurus.

Stiglitz, J. (2010). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Taurus.

Tavares, M., y Barretta, N. (2006). *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones presupuestarias*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Théret, B. (2019). *Regímenes económicos del orden político*. Universidad Nacional de Colombia.

Tomassini, L. (2004). El problema de los consensos en las reformas de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2-37.

Vargas, J. (2002). Localización: Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*.

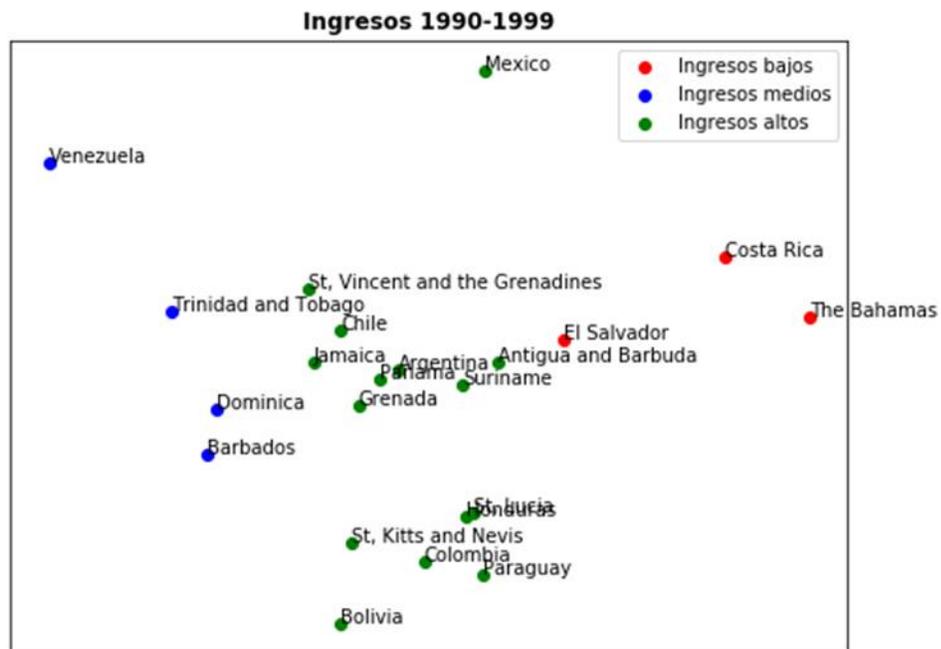
Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica de España.

Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Zerda, A. (2012). Crisis y transformaciones del trabajo en el nuevo modelo de acumulación. *Rev Salud Pública*, 68-83.

A. Anexo: Agrupación de países de América Latina y Centroamérica por niveles de ingreso público

Tabla 13-1: Agrupación de países de América Latina y el Caribe según nivel de ingreso público 1990-1999



Fuente: Elaboración propia

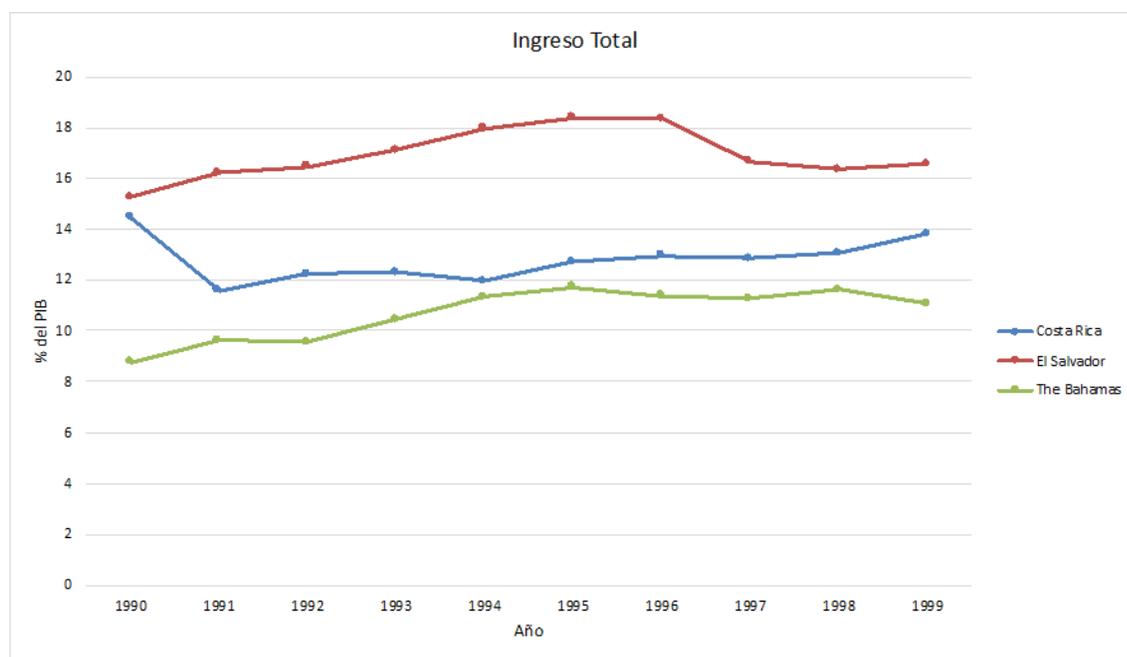
Tabla 13-2: Grupos de países por ingresos públicos América Latina y el Caribe 1990-1999

Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
Costa Rica	Antigua y Barbuda	Barbados
Salvador	Argentina	Dominicana
Bahamas	Bolivia	Trinidad y Tobago

	Chile	Venezuela
	Colombia	
	Grenada	
	Honduras	
	Jamaica	
	México	
	Panamá	
	Paraguay	
	St, kitts ans Nevis	
	St, Lucía	
	St, Vicentand the Grenadines	

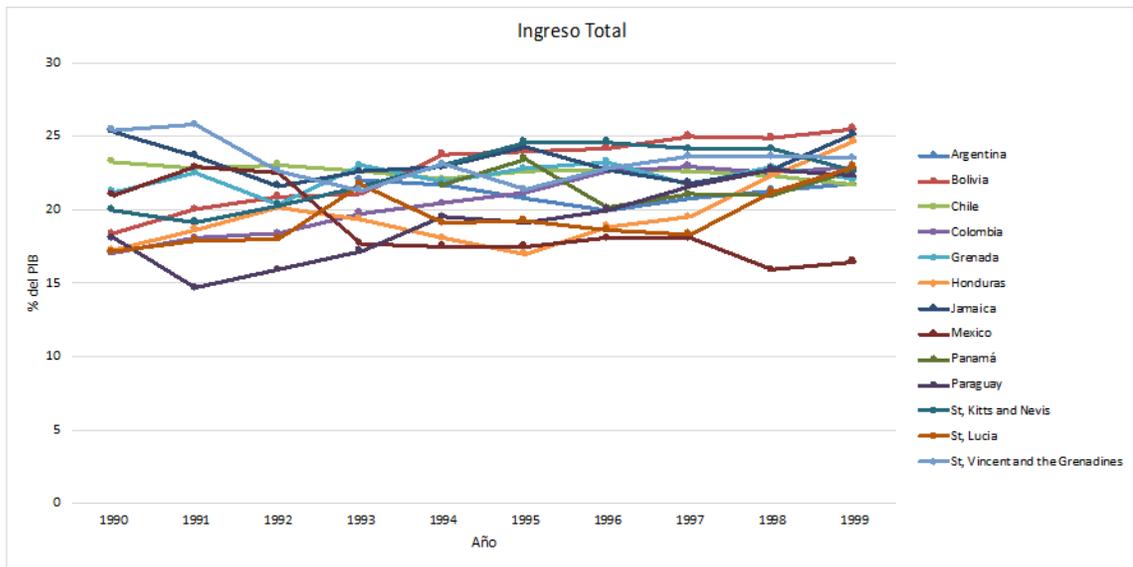
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

Figura 13-1: Países ingresos públicos bajos 1990-1999



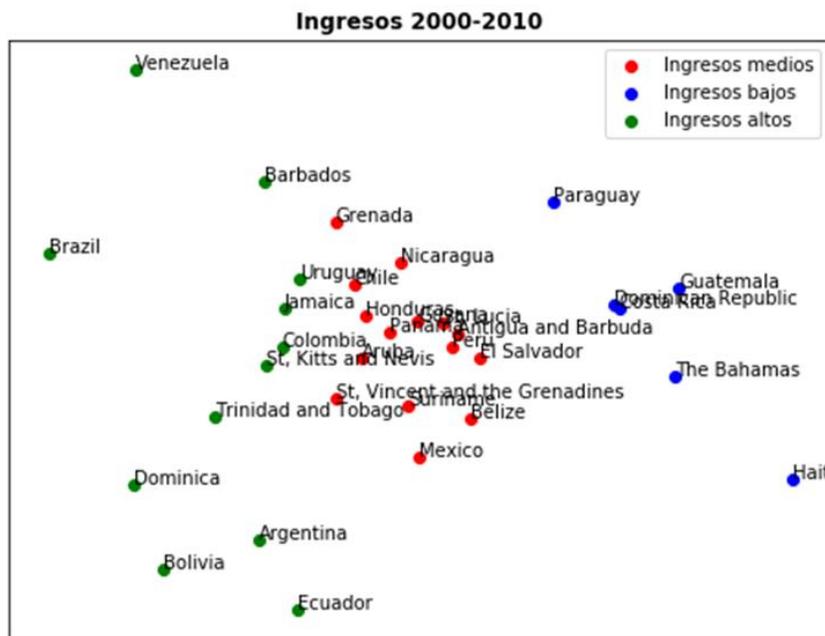
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

Figura 13-2: Países ingresos públicos medios 1990-1999



Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

Figura 13-3: Grupos de países por ingresos públicos América Latina y el Caribe 2000-2010



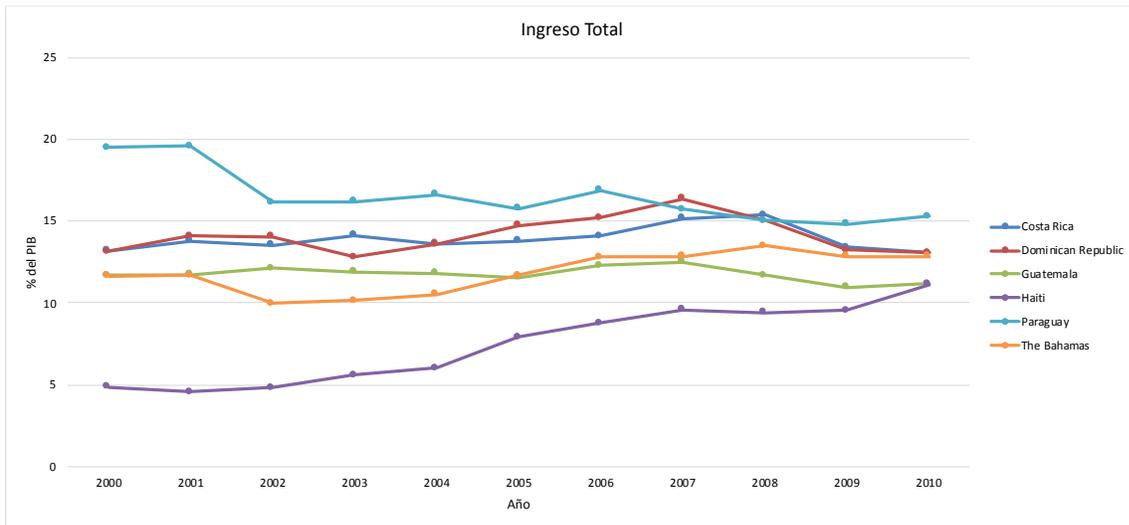
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

Tabla 13-3: Grupos de países por ingresos públicos América Latina y el Caribe 2000-2010

Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
Costa Rica	Antigua y Barbuda	Argentina
República Dominicana	Aruba	Barbados
Guatemala	Belize	Bolivia
Haití	Chile	Brazil
Paraguay	Salvador	Colombia
Bahamas	Grenada	Dominicana
	Guyana	Ecuador
	Honduras	Jamaica
	México	St, Kitts and Nevis
	Nicaragua	Trinidad y Tobago
	Panamá	Uruguay
	Perú	Venezuela
	St, Lucía	
	St, Vicent and Grenadines	
	Suriname	

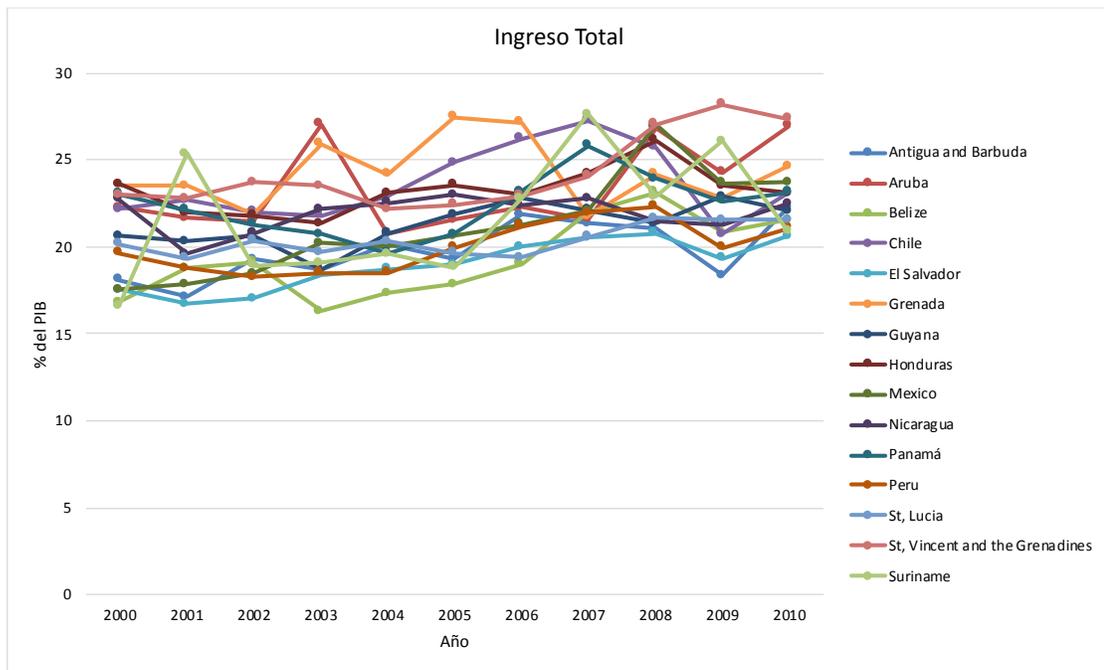
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

Figura 13-4: Países ingresos públicos bajos 2000-2010



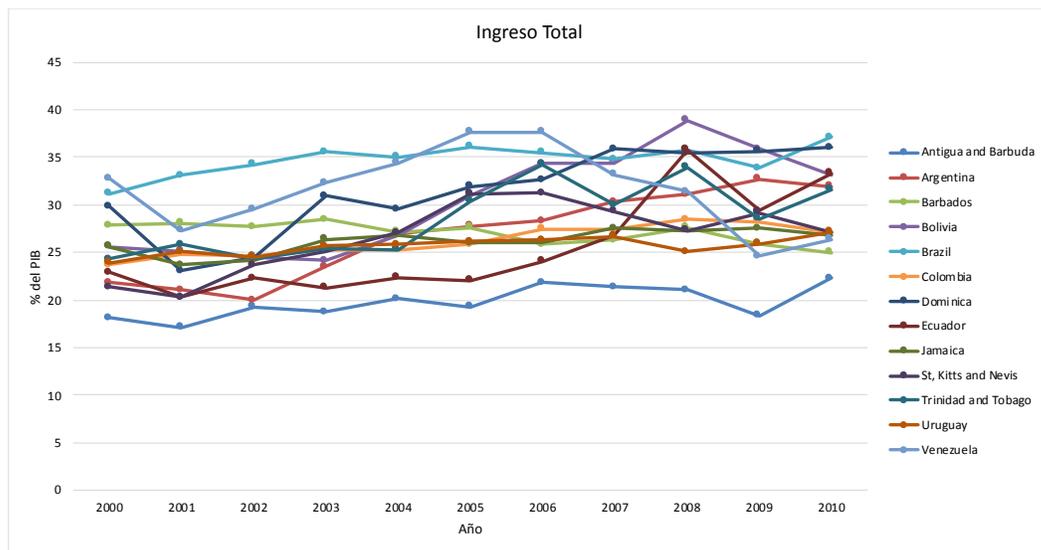
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

Figura 13-5: Países ingresos públicos medios América Latina y el Caribe 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

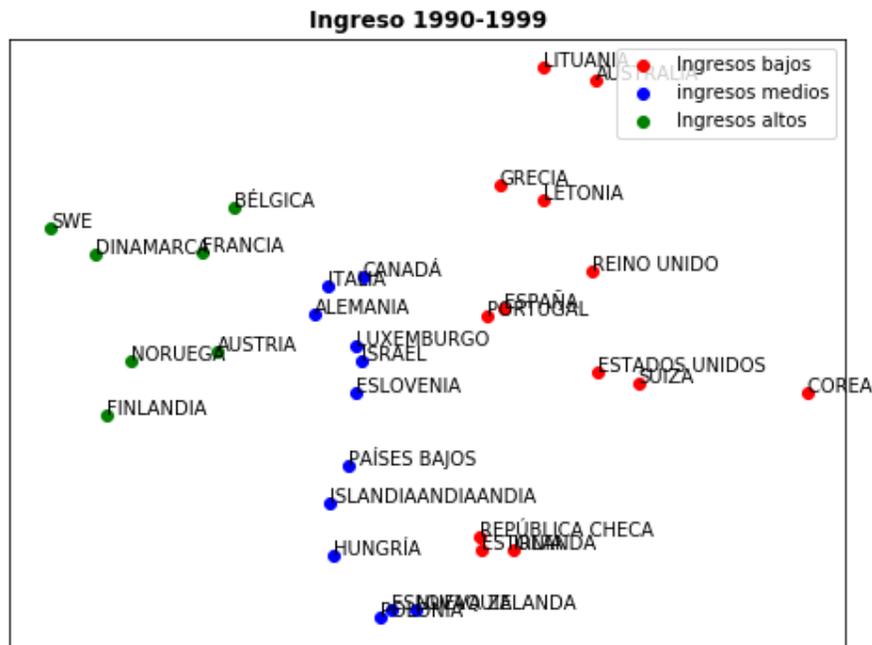
Figura 13-6: Países ingresos públicos altos América Latina y el Caribe 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la Cepal

B. Anexo: grupos de países por nivel de ingreso en la OECD

Figura 13-7: Agrupación de países OECD según nivel de ingreso público 1990-1999



Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

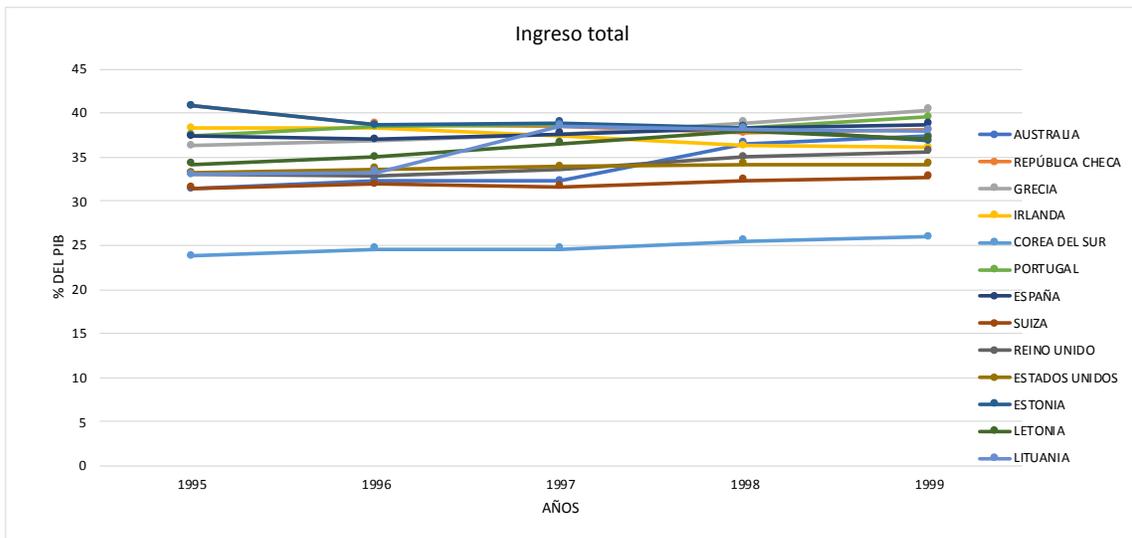
Tabla 13-4: Grupos de países por ingresos públicos OECD 1990-1999

Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
Australia	Alemania	Austria
Corea del Sur	Canadá	Bélgica
España	Eslovaquia	Dinamarca
Estados Unidos	Eslovenia	Finlandia
Estonia	Hungría	Francia
Grecia	Islandia	Noruega
Irlanda	Israel	Suecia

Letonia	Italia	
Lituania	Luxemburgo	
Portugal	Nueva Zelanda	
Reino Unido	Países Bajos	
República Checa	Polonia	
Suiza		

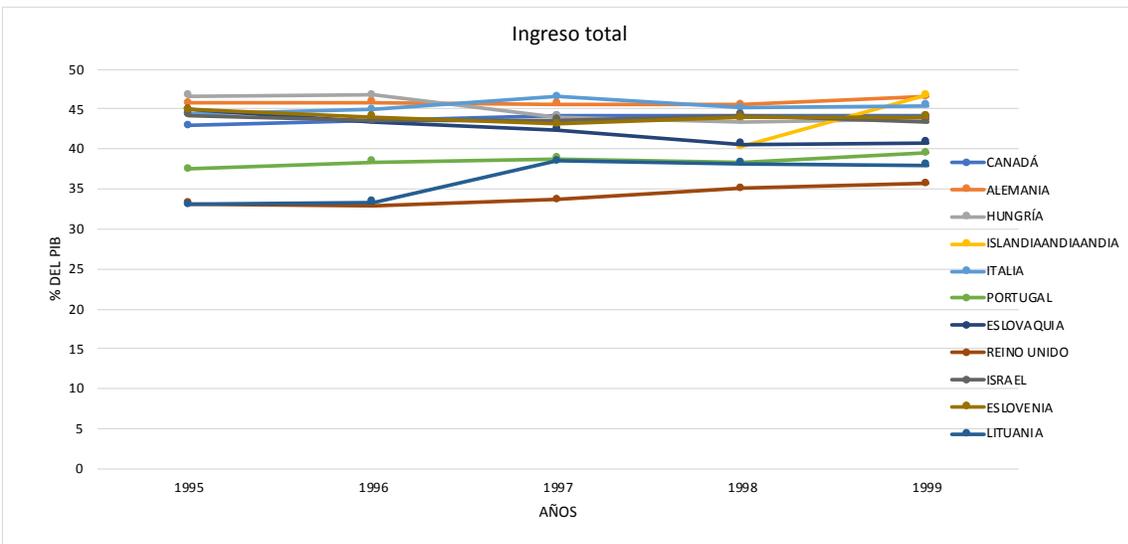
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

Figura 13-8: Países ingresos públicos bajos OECD 1990-1999



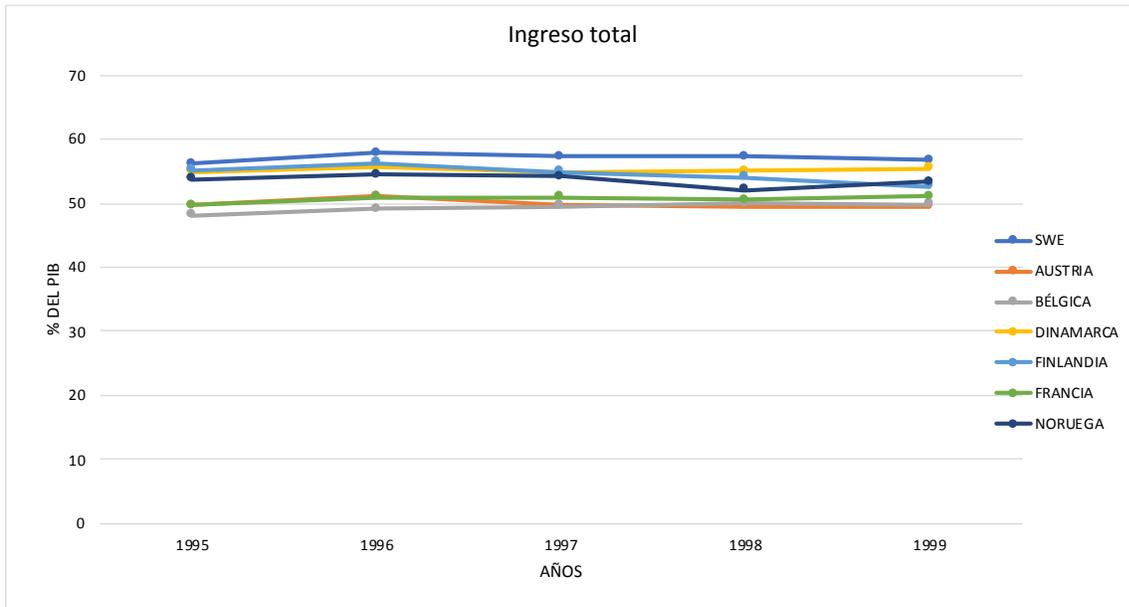
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

Figura 13-9: Países ingresos públicos medios OECD 1990-1999



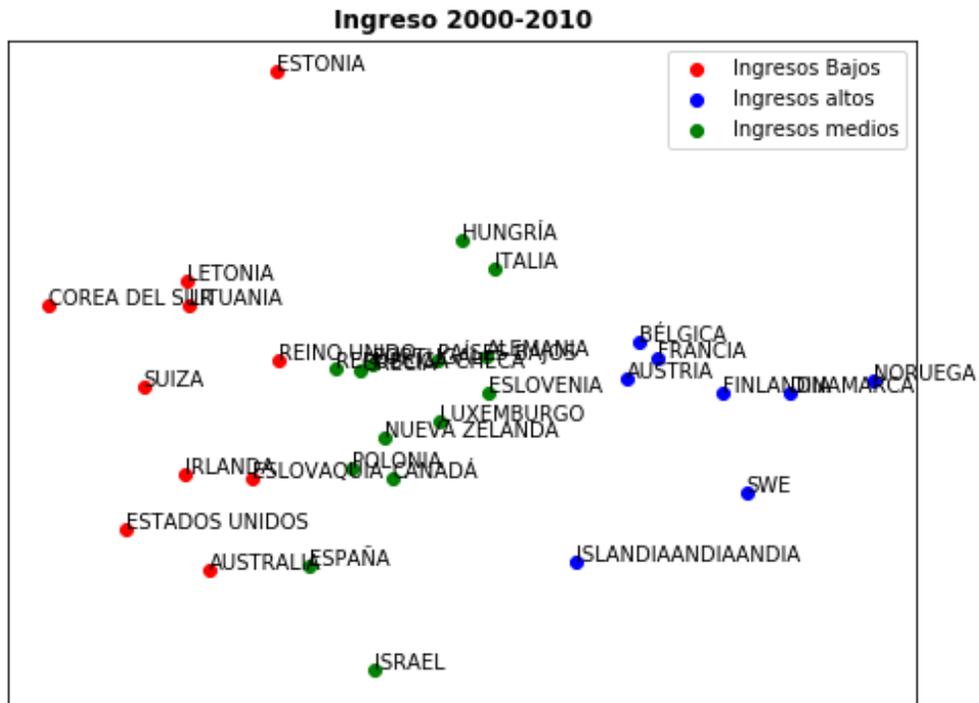
Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

Figura 13-10: Países ingresos públicos altos OECD 1990-1999



Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

Figura 13-11: Agrupación de países OECD según nivel de ingreso publico 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

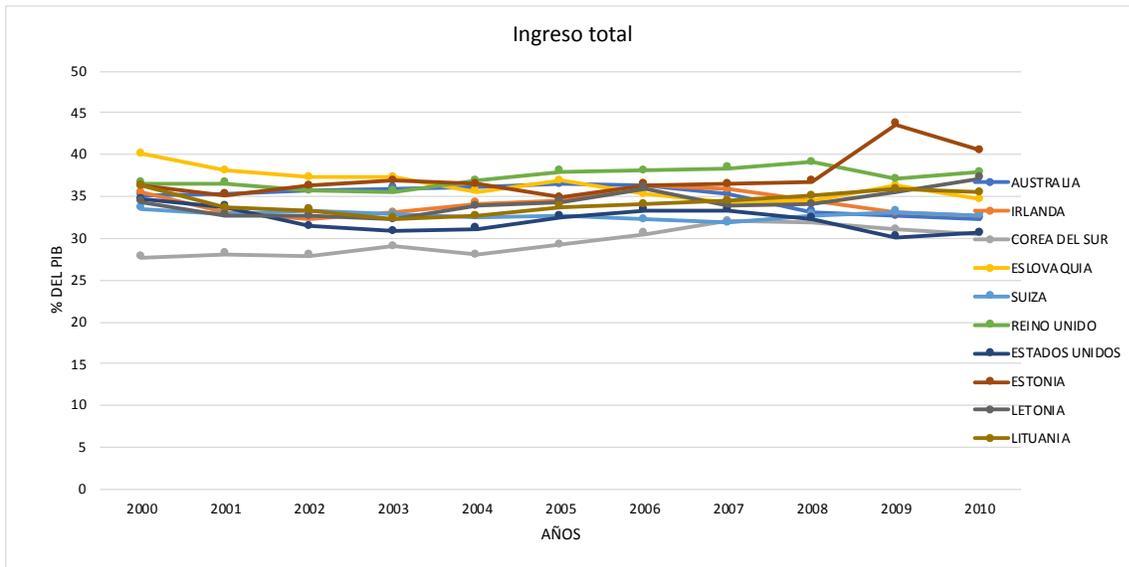
Tabla 13-5: Grupos de países por ingresos públicos OECD 2000-2010

Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
Australia	Alemania	Austria
Corea del Sur	Canadá	Bélgica
Eslovaquia	Eslovenia	Dinamarca
Estados Unidos	España	Finlandia
Estonia	Grecia	Francia
Irlanda	Hungría	Noruega
Letonia	Israel	Suecia
Lituania	Italia	Islandia
Reino Unido	Luxemburgo	
Suiza	Nueva Zelanda	
	Países Bajos	
	Polonia	
	Portugal	
	República Checa	

Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

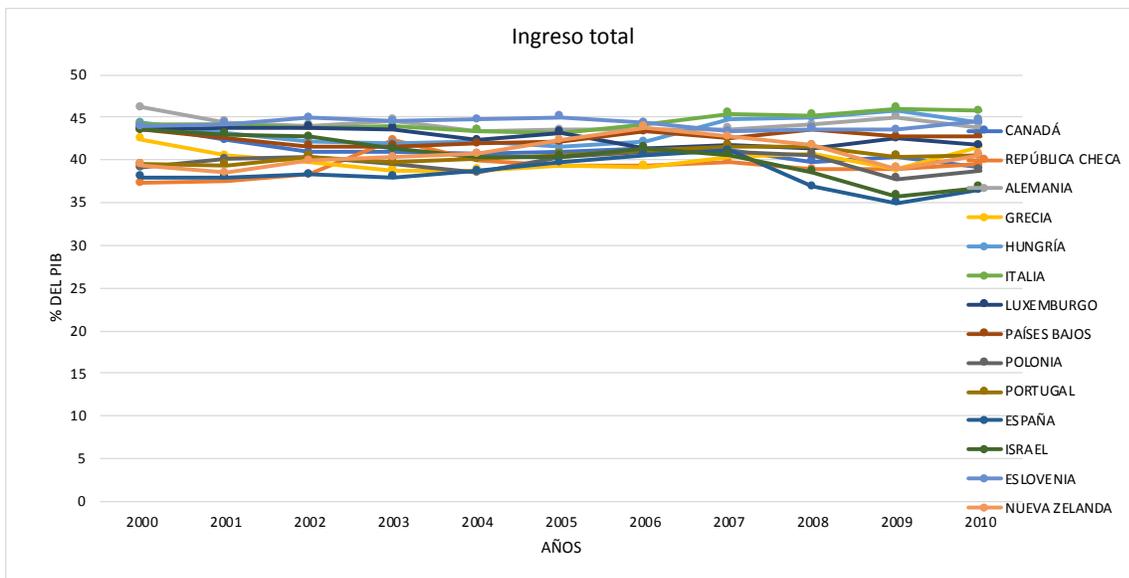
Ingresos bajos

Figura 13-12: Países ingresos públicos bajos OECD 2000-2010

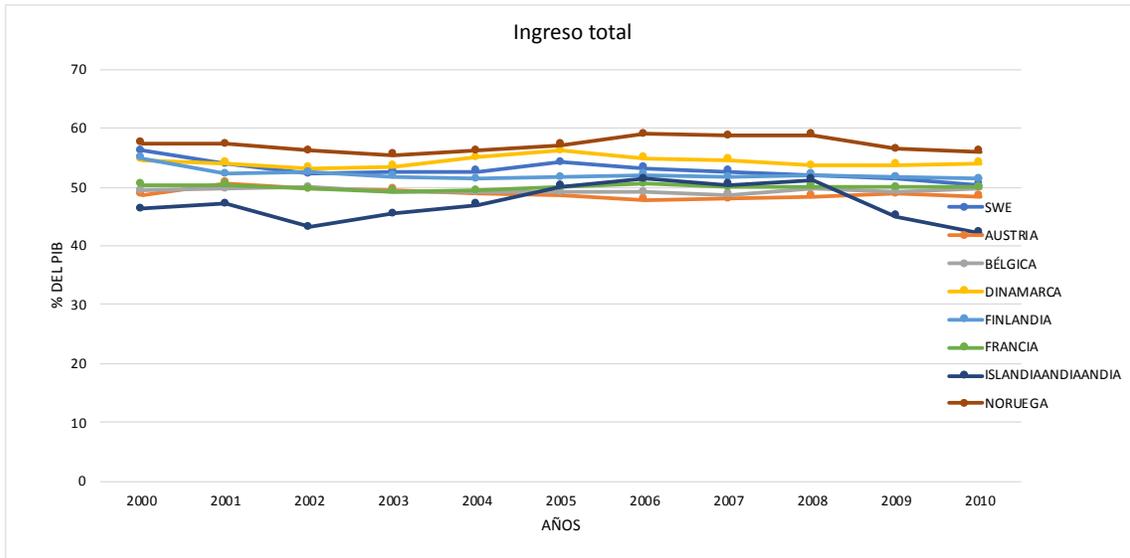


Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

Figura 13-13: Países ingresos públicos medios OECD 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

Figura 13-14: Países ingresos públicos altos OECD 2000-2010

Fuente: Elaboración propia con fundamento en fuentes de la OECD y Fondo Monetario

C. Anexo: conceptos de gasto público de las series para América latina y el Caribe

- **Actividades recreativas, cultura y religión:** Son los gastos que comprenden con los servicios recreativos, culturales, radio televisión, servicios editoriales, comunitarios, investigación relacionados con el esparcimiento, cultura y religión.
- **Asuntos económicos:** Son los gastos que comprenden con los asuntos económicos y laborales en general, agricultura, silvicultura, pesca, caza, minería, construcción, transporte comunicación.
- **Defensa:** Son los gastos que comprenden con la defensa militar, civil, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollado relacionado con la defensa.
- **Educación:** Son los gastos que comprenden con enseñanza preescolar y primaria, educación secundaria, enseñanza terciaria, servicios auxiliares de la educación, investigación y desarrollo relacionado con la educación.
- **Orden público y seguridad:** Son los gastos que comprenden con servicios de policía, servicios de protección contra incendios, tribunales de justicia, prisiones, investigación y desarrollo relacionado con el orden público y la seguridad.
- **Protección medio ambiente:** Son los gastos que comprenden con ordenación de desechos, aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la

diversidad biológica y del paisaje, investigación y desarrollo relacionado con la protección del medio ambiente.

- **Protección social:** Son los gastos que comprenden con enfermedades e incapacidad, edad avanzada, familia, desempleo, vivienda, exclusión social investigación y desarrollo relacionado con la protección social.
- **Salud:** Son los gastos que comprenden con los productos útiles, equipos médicos, servicios para pacientes externos, hospitalarios, salud pública, investigación y desarrollo relacionados con la salud.
- **Servicios públicos generales:** Son los gastos que comprenden con los órganos ejecutivos, legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores, ayuda económica exterior, servicios generales, investigación básica, servicios públicos generales, transacciones a la deuda, transferencias de carácter entre diferentes niveles de gobierno.
- **Vivienda y servicios comunitarios:** Son los gastos que comprenden con urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, vivienda y servicios comunitarios.

Conceptos de gasto público de las series para países de la oecd

- **Defensa:** Son los gastos que comprenden con la defensa militar, civil, ayuda militar al exterior.
- **Asuntos económicos:** Son los gastos que comprenden con los asuntos económicos y laborales en general, agricultura, silvicultura, pesca, caza, minería, construcción, transporte comunicación.

- **Salud:** los productos útiles, equipos médicos, servicios para pacientes externos, hospitalarios, salud pública, investigación y desarrollo relacionados con la salud.
- **Orden público:** Son los gastos que comprenden con servicios de policía, servicios de protección contra incendios, tribunales de justicia, prisiones.
- **Servicio público:** Son los gastos que comprenden con los órganos ejecutivos, legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores, ayuda económica exterior, servicios generales, investigación básica, servicios públicos generales, transacciones a la deuda, transferencias de carácter entre diferentes niveles de gobierno.
- **Recreación y cultura:** Son los gastos que comprenden con los servicios recreativos, culturales, radio televisión, servicios editoriales, comunitarios, investigación relacionados con el esparcimiento, cultura y religión.
- **Protección social:** Son los gastos que comprenden con enfermedades e incapacidad, edad avanzada, familia, desempleo, vivienda, exclusión social