

Informe de Conclusiones

Área temática: **Fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales**

Coordinador: **Leonardo Garnier**

El tema general del área en la que me correspondió jugar el papel de relator fue “el fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales”. Ahora bien, presentar en diez minutos un resumen de conclusiones y recomendaciones que se deriven de la presentación de los casi cincuenta panelistas y el posterior debate que se dio en los once paneles realizados es una misión sobre la que, desde ya, acogiéndome al buen consejo de mis amigos constitucionalistas - de que nadie está obligado a lo imposible - anuncio mi inevitable fracaso, (del que eximo de responsabilidad al colega Víctor Contreras que me acompañó diligente en este empeño).

Empiezo por dos preguntas obvias sobre la temática que se discutió en los paneles. Primero: ¿Por qué la falta de cooperación y coordinación es un problema?

Las presentaciones hicieron evidente que lo era. Pero si eso es tan obvio y evidente... entonces surge la segunda pregunta: ¿Por qué cuesta tanto cooperar y coordinar la acción del gobierno consigo mismo y con otros actores sociales importantes?

Y no se trata de una pregunta retórica. En estos tiempos, tan marcados por la supuesta búsqueda de la eficiencia, de las *'best practices'*, de las mejores soluciones técnicas - o aparentemente técnicas - me parece que hay un lamentable olvido de las lecciones básicas de la 'economía política': cuando algo que parece tan obvio no se hace, habría que preguntarse... ¿por qué no se hace? ¿por qué cuesta tanto hacerlo?

Recordemos hoy algo que nos enseñaban Cardoso y Faletto en su libro clásico en el que muchos de nosotros estudiamos: los distintos sectores que conforman una sociedad buscarán que la sociedad se organice de acuerdo con el modo de dominación que les es propio, el que mejor responde a sus propios criterios de éxito y a su propia dinámica. Y esto le cambia el tono a nuestra pregunta: ¿Por qué la cooperación y coordinación podrían ser un problema? ...o, más bien, ¿para quién o en qué sentido podrían ser un problema?

Esto no sugiere que no haya problemas técnicos - y de recursos - para hacer y, sobre todo, para hacer bien la coordinación; y varias de las exposiciones hicieron aportes importantes al respecto. Pero sí implica - como se insistió en otras exposiciones - que la coordinación, más que un problema técnico, es un problema político.

En un contexto en el que en, ante el predominio - entendible y justificable en su momento - de las políticas de estabilización, en casi todos nuestros países se ha sufrido una pérdida - no tan entendible y menos justificable - de la visión de conjunto y largo plazo de los Estados, que han parecido ser capturados por la mera administración del corto plazo, reflejado en el déficit, en la tasa de inflación... o en la última encuesta.

Uno de los resultados de esta miopía institucional es que, en la mayoría de nuestros países, estos han sido años de desorden en el accionar del Estado, con una proliferación caótica de nuevos incentivos y subsidios mientras se atacaban los viejos; con una ruptura o debilitamiento de los mecanismos de financiamiento público - que nunca fueron muy sólidos -; con un recorte de gastos que, como el propio

Banco Mundial ha reconocido, muchas veces cortó lo importante y dejó intacto lo superfluo y, más aún, contribuyó a dismantelar los recursos y los mecanismos institucionales para producir la infraestructura y los bienes y servicios públicos que el desarrollo de nuestros países demandaba en un entorno mucho más difícil y competitivo.

En ese contexto, - agravado por el discurso omnipresente contra la política - aparatos estatales que debieron fortalecerse para estar a la altura de las circunstancias y ser capaces de estimular tanto el dinamismo del sector privado como los procesos de integración y movilidad social... más bien se debilitaron.

Si bien los Estados y gobiernos latinoamericanos habían sido desde ineficientes hasta corruptos en el pasado, cada vez se hizo más evidente que el problema de América Latina no se resolvía simplemente con 'más mercado y menos estado': la economía de mercado no subsiste en una mera 'sociedad de mercado', no subsiste sin un estado de derecho - y de derechos - que construya el entorno necesario tanto para la competitividad de las empresas como para la integración y el desarrollo social de la población y la sostenibilidad ambiental de nuestra permanencia en este planeta. El estado... hacía falta. Pero no era el viejo estado el que hacía falta - ni era posible reconstruirlo.

En ese contexto - como se dijo en uno de los paneles - se fue conformando una nueva matriz sociopolítica en la que se redefine el papel del Estado con algunas características positivas, otras ambiguas... y otras claramente negativas. Se constituyen estados con un mayor énfasis en la responsabilidad fiscal - aunque no en los mayores impuestos; con un aumento de la focalización en desmedro de las políticas universales; con un énfasis en la descentralización que surgía de dos vertientes: una progresista, otra no tanto; con importantes cambios en los esquemas de seguridad social mayor participación privada y esquemas de capitalización individual; y, en fin, un Estado con un mayor énfasis - real o retórico - en la participación social, de nuevo, con distintas motivaciones.

El hecho es que nos encontramos ante una realidad en la que el Estado actúa por medio de una mayor diversidad y heterogeneidad de agentes y actores; y esto parece exigir, aún más que en el pasado, una creciente capacidad de coordinación a distintos niveles y de distintos tipos: mayor coordinación al interior del propio sector público; mayor coordinación entre los niveles nacionales, federales, estatales, provinciales, locales... para la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas; mayor coordinación al interior de algunos de esos niveles: como los intermunicipales, por ejemplo; y mayor coordinación entre el Estado y ese complejo mundo de lo que llamamos la 'sociedad civil'... o simplemente, de las comunidades.

Pero, de nuevo, esto es algo fácil de decir... pero muy difícil de hacer y, además, algo para lo que no hay recetas y, mucho menos, un único camino. Peor aún, no hay un claro interés común que guíe todos estos procesos, sino intereses a veces claramente contradictorios.

Es claro, como se dijo, que hay un interés orientado al logro de mayor coherencia y articulación, pero esa articulación no es neutral: busca favorecer algún objetivo estratégico. Es evidente que con más coordinación se pueden hacer mejor las cosas porque se eliminan redundancias innecesarias y se crean sinergias, tanto cognitivas como de recursos, de procesos... y de autoridad. Pero, entonces ¡atención! porque estamos hablando de generar nuevos tipos de autoridad. Algo que, de nuevo, está lejos de ser neutral. Por eso, se insistió en que había diversos niveles de coordinación, que iban desde la simple comunicación - lo que a veces ya es un logro - a la comunicación con consulta, a la negociación y, finalmente, a la definición de prioridades consensuadas políticamente. Y eso, aunque requiera la mejor técnica posible para funcionar bien, está lejos de ser un inofensivo proceso técnico: es un proceso

político que altera tanto los balances de fuerzas existentes como la propia dinámica institucional en la que operan esos poderes.

Por eso, como bien se insistió en los paneles, la coordinación es tanto un proceso que requiere de instrumentos técnicos para asegurar eficiencia y eficacia a través de alineaciones indispensables para el logro de los objetivos particulares de cada caso; como un proceso inevitablemente tenso y conflictivo, que requiere de mecanismos políticos para manejar razonablemente bien esos conflictos - y digo razonablemente bien porque solo eso es posible: no hay óptimos de Pareto en las decisiones colectivas, en la política. Es la mezcla de ambos aspectos - técnicos y políticos - la que permite lograr congruencia cognitiva y congruencia operativa alrededor de las políticas públicas.

El gobierno, entonces, debe estar 'articulado', pero esto nos enfrenta al problema de que toda la administración pública fue pensada - y en muchos sentidos seguirá siendo pensada - en términos de funciones, no en términos de problemas en los que las causas son múltiples y complejas. Esto implica que sólo puedo enfrentar esos problemas con gobiernos que, a pesar de su carácter funcional, sean capaces de articularse alrededor de esos problemas. No es fácil lograr esto cuando el gobierno - o el Estado - se organiza sectorialmente... ya que eso genera una práctica fragmentada en una cierta óptica de la política pública. Pero no bastaría - como se sugirió - pasar de la organización sectorial a la territorial, pues la fragmentación del Estado se agrava, como se afirmó en otro panel, con la fragmentación territorial del estado: nacional / provincial / local... Y, sin embargo, los problemas no son ni sectoriales ni territoriales, sino que atraviesan ambas divisiones.

Esto me hizo recordar una vieja tira de Dilbert - que suele dar mejores consejos que algunos expertos en administración - en la que, frente al debate sobre la descentralización, se daba una solución muy práctica (y, confieso, en algunos casos muy sensata): "Si algo está centralizado - dice Dilbert - descentralízcelo; si está descentralizado, centralízcelo". Y bien, dados nuestros dilemas, podríamos agregar: si algo está organizado sectorialmente: territorialízcelo; pero si está organizado territorialmente: sectorialízcelo.

Probablemente todo eso funcionaría, al menos por un rato, pero ese no es el problema que enfrentamos: lo cierto es que el Estado seguirá siendo en parte funcional o sectorial, en parte territorial, en parte vertical, en parte horizontal. Igual que nuestro pensamiento y nuestra forma de entender el mundo y actuar sobre él... el estado seguirá siendo, en algún sentido inevitable, fragmentado.

La pregunta, entonces, vuelve ser: ¿cómo coordinamos? En ese sentido, los paneles generaron sugerencias y directrices que pueden ser útiles e importantes... siempre que no las absoluticemos.

Frente al sesgo sectorial y centralista, no cabe duda que el fortalecimiento de los niveles estatales y locales de gobierno, así como la utilización de sistemas georreferenciados para el monitoreo y el apoyo a las decisiones gubernamentales facilitarían una mejor coordinación tanto de las diversas instancias de gobierno, como de estas con otras instancias que van desde las universidades hasta las organizaciones comunales. La información fue destacada como un elemento clave para lograr una adecuada coordinación.

A nivel de los gobiernos locales, los ejemplos de diversos tipos de colaboración - desde experiencias puntuales y transitorias para resolver algún problema específico hasta los consorcios intermunicipales más estables que adquieren carácter institucional - muestran tanto lo mucho que se puede ganar, como los tipos de conflictos particulares que pueden surgir en el camino y que, de nuevo, no podemos ser ingenuos: por un lado, porque hay obstáculos técnicos e institucionales importantes que no pueden

descuidarse sin hacer que el proceso fracase; pero, por otro lado, porque también a nivel local estaremos alterando el concepto de autoridad vigente y, por tanto, participando en el juego del poder. Y no subestimemos los conflictos locales: recordemos que ‘pueblo pequeño... infierno grande’.

La descentralización y la participación, que pueden ser herramientas fundamentales para revitalizar la democracia y aumentar la eficiencia de las políticas públicas, pueden también ser todo lo contrario y contribuir tanto al descalabro de la coordinación y al fracaso técnico de muchos programas - y hay ejemplos de ello - como ser cómplices (a veces ingenuos, a veces no tanto) del debilitamiento de la política nacional, abriendo espacios para que predominen con mayor facilidad los grandes poderes económicos o determinados poderes gremiales, políticos (o hasta religiosos). La alianza de lo global y lo local contra lo nacional, que muchas veces se nos presenta como una alianza progresista, puede ser la más reaccionaria de las recetas: ¿quién defiende la lógica de los derechos frente a los poderes globales si debilitamos al estado nacional? Mientras no exista la ‘democracia cosmopolita’ de que nos habla Ulrich Beck, el espacio de la política nacional sigue siendo el único contrapeso institucional capaz de enfrentarse - y aún así, en desventaja - a la dinámica de la globalización económico-financiera y sus repercusiones internas. Por eso, centralización y descentralización deben entenderse como complementos y no como una antinomia.

Finalmente, está el tema de los recursos y, aquí, de nuevo, la discusión no es para nada simple. No es un debate entre sectores y territorios - aunque no podemos obviar esa dicotomía - sino un debate que, incluyéndola, trasciende la dicotomía centralización/descentralización: en el fondo, de lo que se trata es de qué bienes y servicios públicos son necesarios para el tipo de sociedad que queremos ser, para el tipo de desarrollo que queremos tener, para el tipo de ‘relación con el mundo’ a la que podemos aspirar... y cómo se financian esos servicios de tal manera que - en su efecto neto: de ingreso y de gasto - sean no sólo eficientes... sino justos. Y aquí, como señaló en su conferencia el profesor Etzione, muchas veces los latinoamericanos caemos también en esa trampa tan típica del sistema estadounidense: querríamos más y mejores escuelas, más y mejores centros de salud, más y mejores carreteras y puertos, teléfonos, Internet, vivienda digna, seguridad... pero ah ¿más impuestos, un gobierno más grande o fuerte? ¡Eso no!

¿Y las prioridades? Porque si con algo tiene que ver la coordinación, es con eso: ¿cómo, dada la estructura social y económica - la estructura de poder - coordinamos el esquema institucional y la asignación de los recursos de tal manera que correspondan de verdad, y no solo en la retórica, a las prioridades establecidas? Porque una prioridad que no se financia, una prioridad que no se ejecuta... no es realmente una prioridad. Y si queremos saber cuáles han sido, hasta hoy, las prioridades, basta salir a la calle.

En síntesis: sí, hace falta coordinar más. Para eso, sin duda, hace falta mejorar la técnica y los instrumentos idóneos para una mejor coordinación; pero, sobre todo, no nos vayamos a olvidar, hace falta mejorar la política y nuestra capacidad de construir una verdadera coordinación democrática.