

Luiz Carlos Bresser-Pereira
Nuria Cunill Grau
Leonardo Garnier
Oscar Oszlak
Adam Przeworski

POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Prefacio

Desde el momento en que los políticos dejan de ser veraces, ¿cómo se puede controlar a los burócratas? Esta fue la típica pregunta que la reforma de la administración pública del siglo XIX intentó contestar a través del desarrollo del modelo burocrático clásico. La respuesta fue clara: la ley, una supervisión cerrada y una auditoría fina harían el trabajo. Sin embargo, un siglo más tarde, la evidencia de que tal estrategia resultó ineficiente y, ahora, el hecho de que exista una alternativa, condujeron a los países desarrollados a involucrarse en una nueva reforma: la reforma de la gestión pública. ¿Cuál fue el nuevo hecho histórico que permitió el cambio desde una estricta supervisión hacia la descentralización y hacia la adopción de nuevos mecanismos de responsabilidad, como la gestión por objetivos, la competencia administrada y un mayor control social?

Ese nuevo hecho histórico fue el desarrollo de la democracia, que permite que los políticos sean algo más veraces y que la política sea más capaz de controlar a los burócratas.

La reforma administrativa sucedió en el siglo XIX, en momentos en que la mayoría de los países, siendo ya liberales, no contaban aún con un régimen político democrático. En la década de 1980, cuando comienza la reforma de la gestión pública, la democracia ha avanzado extraordinariamente en muchos países, haciendo con ello viable una forma más flexible de administración pública, en la cual un incremento de la autonomía de los gerentes públicos es acompañado con una mayor responsabilidad democrática.

La pregunta central: ¿cómo controlar a los burócratas? continúa siendo válida. Pero con el progreso de la democracia, la sociedad dispone de controles políticos más efectivos para lograr que los funcionarios –se trate de políticos o de burócratas– sean también más responsables. Si la democracia es el gobierno por el pueblo, la

transición a la democracia, su consolidación y su continuo progreso involucran necesariamente una más alta responsabilidad.

No puedo afirmar que los políticos sean precisamente dignos de toda confianza. Seguramente pueden serlo –y a menudo efectivamente sí lo son– pero ahora sucede que ellos están controlados por los votantes, que pueden o no reelegirlos; están controlados por la sociedad civil a través de organizaciones que ejercen algún nivel de presión social; están controlados por los medios de comunicación; y, además de todo ello, siguen estando sujetos a los controles burocráticos clásicos, aunque ahora de modo menos estricto.

De esta manera, cuando la reforma de la gestión pública promueve la descentralización, no se trata de ser ingenuo y de afirmar que todos los políticos y servidores públicos son individuos honestos y desinteresados. No lo son. Ellos, como todos los seres humanos, constituyen una mezcla de intereses individuales y de intereses solidarios. Lo que la reforma de la gestión pública plantea es que ahora el régimen político ha progresado lo suficiente como para ser consistente con una administración pública más eficiente, en la medida en que es más autónoma. Dicha reforma plantea que tanto los políticos como los servidores públicos efectivamente requieren que se los haga responsables, pero que ahora existen nuevos y mejores mecanismos de responsabilidad. Esos mecanismos están lejos de ser perfectos –por el contrario, son altamente imperfectos- pero, de todas maneras, han mejorado. Y en la medida en que los controles políticos mejoren, también la gestión pública podrá ser mejor.

Así, cuando en este volumen Leonardo Garnier escribe que en lugar de la despolitización de la vida social y económica que caracteriza al pensamiento neoliberal, lo que las sociedades necesitan es justamente más política, lo que él está sosteniendo resulta perfectamente consistente con la nueva realidad. Es verdad que las democracias latinoamericanas no son tan avanzadas como aquellas de los países ricos, pero incluso en estos países la democracia se ha desarrollado lo suficiente como para permitir formas de gestión pública más descentralizadas y más eficientes. Garnier observa que “cuando la democracia aún no se consolida plenamente, las decisiones que se toman desde los gobiernos se ven capturadas por los intereses particulares y de corto plazo”.

Es así como se puede afirmar que la eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política. La administración pública no es una rama de la economía o de la administración de negocios, sino una ciencia política. La gestión pública avanzará en la medida en que lo haga la democracia.

Este hecho se refleja muy bien en el trabajo de Oszlak, en el cual el autor demuestra que el problema regulatorio generado por las privatizaciones es, principalmente, un problema político. Y en el trabajo de Cunill, en el cual ella echa por tierra recientes teorías

sobre la gestión pública relacionadas con la democracia deliberativa y los ideales neorrepublicanos. La autora enfatiza que la nueva gestión pública contiene en sí una interesante contradicción: incrementar la capacidad de control de los políticos y, al mismo tiempo, pedir mayor autonomía a los gerentes públicos. Y se pregunta cómo se concilia el propósito de disminuir el poder del servicio civil con la intención de aumentar su discrecionalidad.

Primero analiza las condiciones de la respuesta que es ya clásica: los políticos tendrán mayor poder definiendo los objetivos de las políticas públicas, en tanto que los funcionarios públicos lo tendrán logrando dichos objetivos. A continuación, la autora discute recientes contribuciones a la administración pública que involucran la democracia deliberativa y los ideales y realidades neorrepublicanos; demuestra que no se sabe en qué medida ellas podrían hacer consistentes la democracia y la eficiencia y, a cambio, entrega algunas orientaciones para lograr una gestión pública democrática y a la vez eficiente, orientaciones en las que los mecanismos de control social son centrales. Nuria Cunill concluye que en América Latina “la democratización de la administración pública obliga a asumir la propia reforma administrativa como una reforma política que construye expresamente a la ciudadanía como un actor político”. En otras palabras, los países latinoamericanos no tienen necesariamente que contar con un proceso completo de democratización para lograr una administración pública más eficiente y responsable. Se requieren esfuerzos para lograr que el propio servicio público sea más democrático. Este objetivo puede lograrse a través de varios medios, pero el más adecuado es el control social y lo es porque transforma a los ciudadanos en efectivos actores políticos. Yo sólo agregaría que dicha participación política presupone ciudadanos imbuidos de virtudes republicanas.

¿Resulta realista pedir ideales republicanos en los ciudadanos con el objeto de mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos?

Leyendo el trabajo de Adam Przeworski la primera impresión que uno tiene es que la suya no es una aspiración realista. “¿Cómo pueden aquellos que son elegidos por un partido gobernar en beneficio de todos?”, se pregunta el autor. Pero no existe una respuesta simple a esta pregunta. Se supone que los burócratas implementan las decisiones de los políticos, pero estos últimos tienden a utilizar el servicio público para satisfacer intereses partidistas. Con el objeto de evitar tales prácticas, el autor enumera varios mecanismos de control, enfatizando aquellos relacionados con la Constitución y la Justicia. Sin embargo, dichos mecanismos son eficaces cuando se trata de proteger los derechos de las minorías, pero no cuando se trata de asegurar la eficiencia de los servicios públicos. ¿Podemos dejar el control a los políticos y evitar al mismo tiempo que utilicen el patrimonio público para servir a sus propios intereses partidistas? Al respecto, Przeworski destaca que

“el ideal de una ‘administración racional al servicio del interés público’ es atractivo; pero no es una vara realista para evaluar el comportamiento de los gobiernos democráticos. No se puede eliminar la política de la administración pública: ese es un proyecto con visos autoritarios”. En otras palabras, y tal como sostienen los demás autores de este libro, no ve alternativas para controlar tanto a los políticos como a los servidores públicos sino la democracia. Es a menudo pesimista en lo que respecta al potencial de la democracia para representar los intereses del pueblo, pero sostiene que “cuando los votantes están de acuerdo respecto de cuáles son las mayores transgresiones que se pueden cometer y cuando logran coordinar sus acciones, pueden llegar a sancionar al gobierno”.

Así, los ciudadanos son capaces de defender sus intereses usando el poder del voto que la democracia les asegura. Pero, ¿serán capaces de proteger el interés general? Esta es una cuestión central de la teoría política. No existen criterios claros que definan lo que es el interés público, por eso es que el debate es tan importante para el desarrollo de la democracia. El supuesto es que se puede alcanzar algún tipo de consenso respecto del tema, o, al menos, alcanzar algún nivel de compromiso cuando el conflicto de posiciones es inevitable. Justamente por eso la existencia de ciudadanos dotados de virtudes republicanas es tan importante.

¿Significa esto que los funcionarios públicos en lugar de ser egoístas deben ser altruistas? No necesariamente. Se supone que los funcionarios adoptan el *ethos* público, que están comprometidos con el interés público. Para ser elegidos, necesariamente deben sostener esto. En la práctica, deben estar comprometidos con su nación o con su comunidad.

Como enfatiza Charles Taylor, la alternativa al egoísmo en los asuntos públicos no es el altruismo. Esta es una actitud demasiado general y normalmente poco efectiva. Por el contrario, el compromiso con la comunidad, la decisión de participar en el debate público, de defender los intereses de la nación más que los propios, de demostrar virtudes republicanas o patrióticas, resulta algo perfectamente realista y podemos observar que se da en las sociedades democráticas.¹

No es posible comprender las democracias modernas sin considerar la interacción entre los intereses egoístas y los valores republicanos. Los sentimientos solidarios involucrados no lo están con la humanidad sino con la comunidad o la nación de cada uno. Tomará mucho tiempo alcanzar el momento en el cual la solidaridad se transforme en un factor político relevante a nivel del sistema global. Sin embargo, en el nivel nacional, el progreso político es notorio. Continúan prevaleciendo los conflictos y los intereses de grupo, pero hay un amplio espacio para la solidaridad política. Suficientemente amplio como para permitir que los gerentes públicos sean más autónomos y más responsables. Por eso, la

¹ Charles Taylor (1995), *Philosophical Arguments*, Harvard University Press.

administración pública puede ser más eficiente cuando se trata de proporcionar a los ciudadanos servicios públicos de calidad.

Esta obra, que contiene una serie de trabajos realizados por los miembros del Consejo Científico del CLAD, aspira a contribuir con nuevas ideas sobre este importante tema.

Luiz Carlos Bresser-Pereira
Presidente del Consejo Científico del CLAD



La restricción económica y la democrática* (fragmento)

Luiz Carlos Bresser-Pereira

A partir del último cuarto del siglo XX el capitalismo llega a constituirse en el mundo como un sistema global y la democracia se consolida; lo primero se revela como la única alternativa consistente con el desarrollo económico; lo segundo, como la única alternativa política viable para países industriales. En esos países la reforma de la gestión pública pasa a ser predominante, lo que indica que un nuevo Estado comienza a surgir. En este nuevo Estado, no obstante el predominio de la globalización, la “restricción democrática” (*democratic constraint*) tiene prioridad sobre la restricción económica o la de la eficiencia. Por otro lado, la democracia avanza en una serie de países de nivel intermedio de desarrollo, y allí también la sustitución de la administración pública burocrática por la nueva gestión pública se torna cada vez más necesaria.

No creo que sea necesario desarrollar aquí una larga argumentación para demostrar que está naciendo un “nuevo” Estado. En un mundo en el que la tecnología cambia tan rápido, en el que la marcha del desarrollo económico tiende a acelerarse y donde las relaciones económicas y sociales se hacen cada vez más complejas, se supone que las instituciones políticas deben cambiar. Las tres instancias políticas que actúan en las modernas sociedades capitalistas –la sociedad civil, el Estado (organizaciones e instituciones) y el gobierno– deben asumir nuevas formas, nuevos roles, nuevas maneras de relacionarse entre sí, y de esta manera dar origen a un nuevo tipo de ejercicio democrático del poder.

* Este trabajo hace referencia a la conferencia de John L Manion “Una nueva gestión pública para un nuevo Estado: liberal, social y republicano”, Ottawa, Canadá, 3 de mayo de 2001. Traducida del inglés por Sonia Sescovich.

Sintetizaré mi punto de vista sobre este nuevo tipo de gobierno en tres proposiciones. La primera proposición es que, aun cuando el Estado conserva los roles que asumió en el siglo XX en el ámbito económico y social, en un sistema capitalista crecientemente más competitivo las exigencias, tanto económicas como de eficiencia, requieren una reforma en la administración pública que permita su evolución hacia una verdadera gestión pública, en la cual los funcionarios estatales y las agencias que manejan logren desenvolverse de un modo más autónomo en lo administrativo y de una manera más responsable en lo político.

Así, un nuevo Estado comienza a surgir en la medida en que se requiere con urgencia que su organización se descentralice y se reduzca el número de funcionarios directos (no necesariamente el gasto público en relación con el Producto Interno Bruto –PIB–) contratando servicios no necesariamente propios del Estado con terceros. Una nueva forma de gestión pública está surgiendo; los funcionarios públicos se están renovando a sí mismos y están asumiendo su propia responsabilidad política, terminando así con la ficción burocrática de que ellos forman parte de un organismo neutral que obedece a los políticos elegidos.¹

No sólo el capitalismo ha resultado victorioso en el siglo XX, también la democracia lo ha sido. En ese siglo, por primera vez, todos los países desarrollados y un número creciente de países en desarrollo han sido capaces de satisfacer los requisitos mínimos para ser considerados una democracia, o una poliarquía.² Así, mi segunda proposición es que tras la restricción o exigencia de naturaleza económica existe una de naturaleza democrática –por el hecho de que las principales decisiones son tomadas políticamente–, y que si bien se dará un permanente intercambio entre ambos tipos de restricción, la democrática será la que tendrá prioridad sobre la económica.

Mi tercera proposición es que detrás de la restricción económica y democrática existe una de naturaleza moral; no se trata de una

¹ Existe hoy en día, abundante literatura sobre la “reforma de la gestión pública” que yo, originalmente, denominé “reforma gerencial” (Bresser-Pereira, 1996, 1998). Por otro lado, este nuevo ámbito ha pasado a llamarse “nueva gestión pública” – NPM– (New Public Management). Dado que este nuevo enfoque nació en Inglaterra, en los años del gobierno Thatcher, el NPM a menudo se confunde con las reformas conservadoras y neoliberales que se iniciaron en la década de 1980. Aunque esa es una lectura posible, más aún si se considera que particularmente en Nueva Zelanda la reforma asumió una orientación ultraliberal, en la reforma brasileña (1995- 1998), en la cual yo estuve involucrado, y en los escritos que tengo sobre el tema siempre he considerado la reforma de la gestión pública como una parte de la agenda progresista.

² Robert Dahl (1971:2-8) acuñó la expresión “poliarquía” (*polyarchy*) para denotar un concepto de democracia contextualizada en el “mundo real” y no una de tipo ideal. Define ocho requisitos para que exista una poliarquía, los que se pueden resumir diciendo que esta constituye un régimen político que asegura el gobierno de la ley, la libertad de expresión y el derecho a elegir y ser elegido por voto universal en elecciones libres y regulares.

exigencia nueva, pero adquiere un carácter estratégico en la moderna democracia. En los regímenes autoritarios en los que se reformó la administración pública de corte burocrático se produce una contradicción intrínseca. Al mismo tiempo que se les asigna a sus burócratas un rol estratégico moral, no se les da la autonomía suficiente como para defender los derechos republicanos. En el nuevo Estado que está surgiendo, que defino como social-liberal y republicano, la capacidad que tengan los funcionarios estatales para defender el patrimonio contra el peligro de su apropiación por los intereses privados se incrementará sólo en la medida en que aumente su autonomía de decisión.

El requerimiento de una organización estatal más eficiente y de un sistema político más democrático proviene tanto del interior como del exterior del Estado nación. Del interior en la medida en que muchas democracias avanzan y los ciudadanos, en el contexto de la sociedad civil, se van haciendo más activos y exigentes. Las presiones del exterior se relacionan con el hecho de que la globalización fuerza a las empresas de negocios a competir más duramente y a requerir de los gobiernos un apoyo para enfrentar esta competencia. Y que los países desarrollados presionan a los menos desarrollados para que adopten el régimen democrático.

En este proceso, la globalización hace a los países más interdependientes, pero el Estado nación continúa siendo la fuente del poder político necesario para organizar los intereses de cada sociedad específica. Los derechos ciudadanos sólo existen con el Estado nación. En verdad, en la medida en que en el sistema global los estados apoyan a sus respectivas empresas en la competencia internacional, ese sistema se torna económicamente mucho más estratégico que antes.

En el pasado, la sociedad se organizó en tribus, ciudades Estado, feudos e imperios. Desde los tiempos modernos, se organiza principalmente en naciones Estado o países. Cada Estado nación está formado por el Estado y la sociedad civil; esta última implica un conjunto de ciudadanos que actúan en la vida política fuera del aparato estatal. Lo hacen investidos del poder derivado ya sea de la organización, de los conocimientos o de la riqueza. En cada Estado nación encontramos a ambos: la sociedad civil y el Estado.

El Estado está formado por un aparato central y por instituciones estatales y además por un sistema legal; y está encabezado por el gobierno. Las instituciones, comenzando por la Constitución nacional, definen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, es decir, las reglas del juego social.

En un modelo burocrático simple, los políticos de los niveles más altos constituirían el gobierno, mientras que los funcionarios públicos tendrán a su cargo la administración del Estado. Este modelo nunca fue representativo de la realidad, y lo es menos aun cuando se trata del nuevo Estado. En el nuevo Estado que está emergiendo, los políticos elegidos y los funcionarios públicos de más alto nivel están

involucrados en el gobierno y en la administración pública –eso es, toman las decisiones políticas principales– y se encargan de la implementación eficiente de las decisiones tomadas. En lugar de hablar de “administración pública”, concepto que denota una naturaleza burocrática y una tendencia a concentrarse en la efectividad del poder estatal, hoy día hablamos de “gestión pública”, concepto que supone la efectividad estatal y busca la eficiencia del Estado.

Los ciudadanos continúan derivando sus derechos ciudadanos del Estado nación. Sus derechos civiles sólo serán garantizados en la medida en que las instituciones estatales sostengan esos derechos. Sus derechos sociales estarán mejor protegidos en la medida en que la organización estatal sea capaz de recaudar impuestos y de asegurar los servicios de salud, educación básica y un ingreso mínimo para todos. Sus derechos políticos se harán valer sólo en la medida en que las instituciones del Estado nación aseguren un gobierno más representativo, más participativo y más responsable.

Finalmente, sus derechos republicanos –esto es, aquellos derechos que se relacionan con la protección del patrimonio público– serán garantizados sólo en la medida en que las instituciones estatales competentes se combinen con las virtudes republicanas requeridas por el gobierno.

En el presente documento analizo brevemente, en la primera sección, las formas históricas del Estado; en la segunda, discuto el surgimiento de la democracia en el siglo XX; en la tercera, examino los avances de la nueva gestión pública no obstante la persistencia de la administración burocrática; en la cuarta, busco definir las características del nuevo Estado social liberal; la exigencia o restricción democrática es el tema de la quinta sección; la exigencia moral, de la sexta. En la última sección discuto las características del nuevo servidor público que se hace necesario en el nuevo Estado social liberal y republicano que está surgiendo.

Adoptaré una perspectiva al mismo tiempo histórica y normativa. En un tema como este –la reforma del Estado, la democracia–, es imposible no ser normativo. La nueva gestión pública es normalmente identificada con el pensamiento neoliberal. No es el caso aquí. Adoptaré el mismo abordaje teórico que utilicé en la práctica, en la reforma de la gestión pública en el Brasil entre 1995 y 1998, social democrática o social liberal.³



³ Fui ministro de la Administración Pública y de la Reforma del Estado en el Brasil durante el gobierno de Cardoso, entre 1995 y 1998. La reforma de la gestión pública iniciada con el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (1995) continuó siendo implementada después de que retorné a la vida académica.

La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer^{*}

(fragmento)

Nuria Cunill Grau

Introducción

Actualmente unos expresan su malestar con el Estado burocrático inclinándose hacia un modelo de mercado de la administración pública e, incluso, apoyando la idea de su jibarización. Otros, los más, reniegan de la política asumiéndola como la gran culpable de todos los males. Todos, sin embargo, quieren que existan buenos hospitales, seguridad pública, escuelas de calidad, ambiente limpio, prosperidad económica, etc. Pero nada de esto es posible sin una buena administración pública que, a su vez, sea conducida políticamente buscando realizar de la mejor manera los intereses públicos o, al menos, minimizando los conflictos de intereses que forman parte de las acciones colectivas.

Hay, naturalmente, consideraciones económicas que inciden en los pobres resultados de la administración pública. Es claro, además, que un sistema político clientelar los agudiza. Sin embargo, hay que reconocer que cambios en uno y en otro sentido no siempre mejoran la administración pública. De hecho, por ejemplo, en América Latina el mayor gasto social no ha redundado necesariamente en mejor educación y en mejor salud. Esta revelación ha servido para apoyar los recientes movimientos en pos del incremento de la eficiencia de la administración pública, pero ellos, aun en los pocos casos en que han logrado ser exitosos, no han servido para aumentar la equidad. Esta tampoco parece mejorar significativamente cuando la democratización del sistema político no incluye los mecanismos internos de la administración pública relacionados con la formación de las políticas y las decisiones.

A la luz de este tipo de consideraciones vuelve a revelarse que hasta tanto los circuitos de poder de la propia administración pública estén dominados por intereses particulares, sean los propios de los cuerpos de funcionarios, sean los de corporaciones económicas privadas, o los estrictamente partidarios, seguirán siendo pobres los resultados de la administración. Bienes, servicios y regulaciones

* Agradezco las observaciones de Francisco Longo, quien, entre otros ricos aportes, me llamó la atención sobre los riesgos de parecer proponiendo alternativas (en vez de complementariedades) cuando se tensa el discurso para destacar determinados aspectos. He intentado hacer las debidas aclaraciones, pero es posible que aún hayan deslices.

públicas de baja calidad y, sobre todo, inequitativos, aunque se deban a distintas razones tales como ausencia de las consideraciones de equidad en la generación de los ingresos tributarios necesarios para financiarlos o a desviaciones de los recursos, suelen tener tras de sí un problema básico: un déficit de control de la sociedad sobre el Estado.

Nos referiremos primero a la solución que ha ofrecido en el mundo desarrollado la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) al problema del control de la administración pública. Mostraremos que no basta con estar de acuerdo respecto de la validez de esta aproximación; lo más importante es asegurarse de que sus condiciones de realización estén dadas. Cuando ello no es así, mejorar el control sobre la administración pública puede requerir de la ampliación de la democracia en su seno, además de esfuerzos de más largo alcance para construir una función pública profesional y para lograr la democratización del sistema político.

La democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: esta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la administración pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de su eficiencia. El argumento de fondo es que esto es posible bajo determinadas condiciones y criterios que nos proponemos mostrar a lo largo del trabajo, tratando, a la vez, de contribuir a derrumbar algunos de los mitos que existen en torno de estas cuestiones.

El documento está estructurado en las siguientes secciones. En una primera nos referimos a la solución propuesta al problema del control de la administración pública por la Nueva Gestión Pública, que en su versión más ortodoxa se acerca a la propuesta del modelo burocrático. En la segunda sección presentamos brevemente las contrapropuestas más importantes y señalamos sus límites. En la tercera sección insinuamos algunas de las premisas sobre las que podría fundarse la necesidad de una administración pública sometida directamente al control de la ciudadanía. La cuarta sección, que es la central, la dedicamos a exponer el modelo de los tres test: eficiencia, democracia y control, que proponemos usar para validar los distintos medios de influencia que puede usar la ciudadanía sobre la administración. En la quinta sección nos referimos a la transparencia, que estimamos es una condición básica para la configuración política de la ciudadanía. Una aproximación más práctica sobre este último asunto está en la sexta sección. Finalizamos con unas breves conclusiones generales.



El espacio de la política en la gestión pública*

(fragmento)

Leonardo Garnier

El descontento con la actuación y la capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno en América Latina ha sido amplio y profundo a lo largo de los últimos veinte años, y es un descontento que ha venido de todas direcciones. Para algunos, el descontento refiere a un Estado que se percibe como excesivo, para otros, a un Estado que se percibe como insuficiente; para ambos, a un Estado que se percibe como incapaz. Parecería que las instituciones gubernamentales ni siquiera están haciendo bien aquello que hacen, sea esto mucho o poco. A esto se agregan cuestionamientos de politización y corrupción que, para algunos, son prácticamente sinónimos.

A una primera oleada de propuestas que, frente a tales problemas, parecía promover el desmantelamiento del Estado, la búsqueda de un Estado mínimo, ha seguido una etapa de reconocimiento de la importancia de las instituciones y una búsqueda de “governabilidad”, acompañadas de diversos intentos por mejorar la capacidad de gestión de las instituciones gubernamentales, del Estado. En muchas de estas propuestas, sin embargo, parecería predominar una lectura económica y gerencial según la cual el problema radicaría, precisamente, en el carácter “político” del Estado que –se supone– sesga y dificulta la toma de decisiones “eficientes” y “técnicamente correctas”. La “despolitización” del Estado aparece, así, como una de las características que debería acompañar los procesos de reforma. En este trabajo argumento precisamente lo contrario: si de algo se trata, es de lograr que el Estado y sus instituciones sean capaces de “hacer bien la política”, y eso es así –como veremos– tanto por razones de democracia y equidad como por razones de eficiencia económica.



* Este trabajo desarrolla –y amplía– algunas de las ideas presentadas en el documento “Función de coordinación de planes y políticas” preparado para el ILPES, y publicado en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 5, abril de 2000, Barcelona, España.

Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica

(fragmento)

Oscar Oszlak

Introducción

La década de 1990 se caracterizó por un cambio fundamental en el papel del Estado en la región. En el nivel nacional, muchos gobiernos renunciaron total o parcialmente a una porción importante de su función de prestación directa de bienes y servicios, lo cual se manifestó en la transferencia de estas responsabilidades a instancias subnacionales y al mercado.¹ Una tendencia generalizada a la desregulación y a la tercerización de ciertas gestiones completó gran parte del cuadro de transformaciones fundamentales en la composición y dimensión de su aparato institucional.

Luego de la privatización de empresas públicas, el Estado debió sustituir su función de prestación de servicios por la de regulación de los respectivos mercados. Esta sustitución resulta inevitable, ya que el Estado no puede desprenderse de la responsabilidad de velar por la producción y entrega de esos bienes y servicios, en tanto tengan un carácter público y, por lo tanto, deban ser ofrecidos a los usuarios en forma oportuna, no discriminatoria, con la calidad adecuada y a costos razonables. Al descentralizar o privatizar su producción y entrega, el Estado debe crear una nueva institucionalidad regulatoria de estas prestaciones. Este es, posiblemente, uno de los cambios fundamentales producidos en los últimos años en el papel del Estado allí donde se avanzó en la implementación de estas políticas.

En muchos países de la región, los procesos de privatización se han extendido a instancias subnacionales de gobierno. Así, estados federativos, provincias u otras unidades jurisdiccionales, a imitación de los respectivos estados nacionales, también optaron por privatizar empresas públicas e incluso por municipalizar servicios de educación, salud u otros. De manera que en estos niveles, tal como

¹ Estas tendencias han sido mucho más marcadas en ciertos países (por ejemplo, la Argentina), donde la privatización y la descentralización de servicios tuvieron un alcance y una profundidad máximos; existen además toda clase de situaciones intermedias (como el Brasil o Chile, que privatizaron algunas empresas públicas y otras no), llegando al extremo del Uruguay, donde a excepción de la concesión del Puerto de Montevideo no se llevó a cabo ninguna privatización.

ocurre por ejemplo en los Estados Unidos, los gobiernos estatales también debieron asumir un rol regulador.

La típica manera de organizar estas funciones reguladoras, sea en el nivel nacional o subnacional, fue creando entidades de muy variada denominación: entes reguladores, superintendencias, institutos, comisiones u otras por el estilo. En general, se trata de organizaciones que gozan de un grado relativamente alto de autonomía e incluso de autarquía financiera, que asumen una serie de responsabilidades vinculadas con la problemática de la regulación, que mantienen distinto tipo de vinculaciones funcionales y jerárquicas con los niveles superiores de gobierno y que han alcanzado diferente grado de desarrollo institucional.

Durante los escasos diez años que abarca aproximadamente la experiencia privatizadora en América Latina, se ha generado una nutrida literatura sobre el tema de la regulación. Parte de ella se refiere, en general, al rol regulador del Estado o a la regulación como problema teórico, sin referencia específica a su papel en la regulación de empresas privatizadas.²

Otra parte de la literatura se ha dedicado a analizar técnicamente los problemas que entraña ejercer la actividad reguladora en sectores particulares de servicio, que presentan una especificidad derivada de la propia naturaleza de las prestaciones, los mecanismos de determinación de precios, la competitividad de los mercados, etc. A su vez, algunos trabajos originados en los propios entes tienden a mostrar sus respectivos logros en la materia, con poca objetividad y dudosa rigurosidad en el tratamiento conceptual y empírico.

Una de las falencias principales en este campo de estudios radica en la ausencia de trabajos que aborden sistemáticamente el problema de los déficit de capacidad institucional de los entes para cumplir con sus funciones reguladoras. Unas pocas investigaciones se han dedicado a esta temática y otras incluyen referencias casuales o no sistemáticas.³ En este capítulo, propongo desarrollar un esquema metodológico para abordar el tema, como paso inicial de un esfuerzo de investigación más amplio y ambicioso.⁴ Si bien el

² Merecen destacarse los trabajos precursores compilados por R. G. Noll (1985), así como los textos de Elkin (1985), Majone y La Spina (1993) y Stark (1996), entre otros.

³ Así, por ejemplo, los textos compilados por Barrionuevo y Lahera en *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?* intentan abordar la problemática de los déficit de capacidad institucional existentes en algunos entes reguladores de las áreas de electricidad, agua y telecomunicaciones en varios países de América Latina. También merecen destacarse varios de los artículos reunidos en *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, de Oscar Muñoz Goma.

⁴ Se trata de una investigación que tiene como objetivos: a) evaluar la situación de los diferentes países de la región en lo relativo a su capacidad reguladora de servicios públicos privatizados y b) esbozar algunas comparaciones según casos, sectores u otros criterios de clasificación, con la intención de obtener un primer diagnóstico global sobre la situación que presentan actualmente los estados latinoamericanos en el cumplimiento de un papel tan fundamental. Para ello, se

trabajo se basa en un conocimiento somero de la experiencia latinoamericana, las referencias no pretenden ser representativas de los diferentes países y sólo aspiran a ilustrar, empíricamente, los aspectos teóricos o metodológicos tratados.

Luego de plantear algunas definiciones relativas al tema y presentar un marco conceptual, me referiré a las privatizaciones y la función regulatoria, deteniéndome en las diferentes modalidades con que se manifiesta esa función. Argumentaré que cada una de ellas presenta exigencias muy específicas en términos de capacidades institucionales para su desempeño. En apoyo de esta afirmación, introduciré el concepto de *déficit de capacidad institucional (DCI)* para aludir a los diversos tipos de factores que pueden impedir el normal ejercicio de las variadas funciones regulatorias. Para ello, expondré un modelo analítico y un esquema metodológico para el análisis de dichos DCI. Finalmente, me referiré a algunas experiencias de la región en la materia, tratando de demostrar la importancia de analizar la capacidad institucional de los entes en el marco de una conceptualización que dé cuenta de las distintas especificidades (sectoriales, funcionales, nacionales, tecnológicas u otras) involucradas en la actividad reguladora.

))((

Política y administración *

(fragmento)

Adam Przeworski

1. Introducción

El Estado fundamenta la legitimidad de su autoridad en el universalismo, en la posición que ocupa en tanto organizador del poder político de toda la comunidad. Sin embargo, bajo el régimen democrático aquellos que dirigen el Estado son reclutados como producto de elecciones partidarias. ¿Cómo pueden, entonces,

partirá de un análisis empírico realizado en dos países (Argentina y Bolivia); de los resultados que se obtengan a partir de una encuesta dirigida a un número significativo de entes reguladores de América Latina; y de las observaciones y referencias efectuadas sobre el tema por una vasta literatura. Esta encuesta fue enviada a alrededor de cien entes incorporados a una base de datos generada al efecto. A la fecha de realización de este estudio, se han recibido las primeras respuestas a la encuesta.

* Traducido del inglés por Sonia Sescovich.

aquellos que son partidariamente elegidos gobernar en beneficio de todos?

Los políticos tienen metas universales, partidarias y personales. Ellos desean que su país progrese, quieren mantener sus puestos de trabajo y tienen sus propias ambiciones. Existen intereses universales que son compartidos por todo el espectro político; pero también existen los intereses partidarios que oponen a distintos grupos políticos y que buscan ganar y retener el control de los organismos públicos. Por otro lado, las ambiciones personales llevan a los políticos a competir incluso con sus propios colegas de partido. Ahora bien, cada uno de ellos avanza si las lealtades políticas sirven al partido y si el partido gana las elecciones: de allí que los políticos son disciplinados a favorecer los intereses partidarios. Puesto que los partidos políticos son organizaciones cuya meta es obtener y mantener el control del gobierno, sería ingenuo pensar que los gobiernos ignoran las consecuencias partidarias cuando toman sus decisiones.

El conflicto entre las metas universales y las metas partidarias es una fuente de tensión entre los políticos y la administración. Las personas que son elegidas para tomar decisiones en beneficio de la comunidad política no son las mismas que luego deberán implementarlas. En todos los estados, la implementación queda delegada en organizaciones especializadas, las denominadas "burocracias". La delegación es inevitable. Como señalan Kiewiet y McCubbins (1991: 3), "sólo pueden lograrse los resultados deseados si se delega autoridad en los otros".

La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. No debe ser autónoma. Pero aquellos que toman las decisiones desean utilizar a la burocracia para fines partidarios. Esta situación expone a las burocracias a presiones contradictorias. Si la burocracia implementa las decisiones de los políticos que están en el gobierno, ella se convierte, en alguna medida al menos, en instrumento para consolidar ventajas políticas. Por el contrario, si la burocracia fuera autónoma, entonces ya no podría ser un instrumento de lo público. Idealmente, lo que uno desearía sería una burocracia que implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios. Pero la mejor solución no siempre es factible.

El uso político del poder público constituye un fenómeno que a menudo se conoce como "clientelismo", "nepotismo", "prebendalismo", "patrimonialismo" o, en lenguaje diferente, como "regulación endógena". Pero estos son términos vagos y el fenómeno no siempre resulta fácil de identificar. Casi todas las decisiones públicas tienen consecuencias distributivas. Sin embargo, en la medida en que la línea divisoria entre ambas puede ser

borrosa, la diferencia entre utilización universalista y el abuso partidario del poder público es, a menudo, difícil de determinar.

Nuestro sistema de gobierno representativo, sin embargo, no está basado solamente en el gobierno de la mayoría (Manin, 1994, 1997). Contiene una serie de mecanismos diseñados justamente para moderar las acciones de la mayoría en el poder. Una solución posible es que un sistema de frenos y contrapesos pueda proteger a la burocracia del control partidario y, al mismo tiempo, pueda impedirle llegar a ser autónoma. Otra solución posible descansa en instituciones *contra-mayoritarias*, las que asumen la forma de autoridades independientes y no elegidas. La ley, tal cual es implementada por las cortes, es el principal instrumento para prevenir el abuso discrecional del poder público por parte de los gobernantes. En el caso extremo, algunos ámbitos de política pueden ser simplemente separados del control partidario.

El contenido de este documento es el siguiente. Para clarificar los temas involucrados, me pregunto primero qué tipo de intereses pueden estar representados por el gobierno, distinguiendo entre uso universal y un uso partidario del poder público. Luego reviso diferentes maneras a través de las cuales los mecanismos institucionales son utilizados para regular la relación entre la política partidaria y la administración pública. Termino con una breve conclusión.