



REFORMA DEL ESTADO EN LOS AÑOS 90: LÓGICA Y MECANISMOS DE CONTROL

Luíz Carlos Bresser Pereira

Trabajo presentado a la segunda reunión del Círculo de
Montevideo, Barcelona, 25-26 de abril de 1997.

La gran tarea política de los años 90 es la reforma o la reconstrucción del Estado. Entre los años 30 y los 60 de este siglo, el Estado fue un factor de desarrollo económico y social. En ese período y, en particular después de la Segunda Guerra Mundial, fuimos testigos de un período de prosperidad económica y de un aumento de los niveles de vida sin precedentes en la historia de la humanidad. Sin embargo, a partir de los años 70 con motivo del crecimiento distorsionado del Estado y del proceso de globalización, el Estado entró en crisis y se transformó en la principal causa de reducción de las tasas de crecimiento económico, del aumento de las tasas de desempleo e inflación que, desde ese momento, ocurrieron en todo el mundo. La ola neoconservadora y las reformas económicas orientadas al mercado fueron la respuesta a esta crisis - reformas que los neoliberales imaginaron, en cierto momento, que resultarían en un Estado mínimo. En los años 90, al verificarse la inviabilidad de la propuesta conservadora del Estado mínimo, estas reformas revelaron su verdadera naturaleza: una condición necesaria para la reconstrucción del Estado - a fin de que éste pudiera realizar no sólo sus clásicas tareas de garantía de la propiedad y de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y de promotor de la competitividad de su respectivo país.

La reforma del Estado involucra cuatro problemas que, aunque independientes, pueden ser diferenciados: (a) un problema económico-político- la delimitación del tamaño del Estado; (b) otro también económico-político pero que merece un tratamiento especial - la redefinición del papel regulador del Estado; (c) uno económico-administrativo- la recuperación de la gobernanza¹ o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas tomadas por el gobierno y; (d) un problema político - el aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno de intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En la delimitación del tamaño del Estado están involucradas las ideas de privatización, "publicización" y tercerización. El tema de la desregulación tiene que ver con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el

¹ La definición del término gobernanza en este documento, corresponde a la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas tomadas por el gobierno.

funcionamiento del mercado. En el aumento de la gobernanza tenemos un aspecto financiero: la superación de la crisis fiscal; uno estratégico: la redefinición de las formas de intervención en el ámbito económico-social; y uno administrativo: la superación de la forma burocrática de administrar el Estado. En el aumento de la gobernabilidad están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de los intereses.

En este trabajo voy a intentar analizar los cuatro aspectos básicos de la reconstrucción del Estado: la delimitación del alcance institucional y los procesos de reducción del tamaño del Estado, la demarcación de su papel regulador y los procesos de desregulación, el aumento de su capacidad de gobernanza y el aumento de su gobernabilidad. En los cuatro casos, el objetivo no es debilitar el Estado, sino fortalecerlo. Partiendo de la base de que será siempre un régimen democrático, no solamente porque la democracia es un valor final, sino también porque, en la etapa de civilización alcanzada por la humanidad, es el único régimen que está en condiciones de garantizar la estabilidad política y el desarrollo económico sostenible. Dejaré en un segundo plano el tema del porqué de la crisis del Estado y sólo haré una breve referencia a la discusión teórica sobre el problema de las limitaciones de la coordinación por el mercado que transforman en imperativa la intervención complementaria del Estado.

El tema central de este artículo es el proceso de reforma del Estado en curso y su fundamentación práctica y teórica. Es un análisis de esa reforma y de las instituciones que de ella derivan a partir de una lógica de control económico y social. Partiré de la premisa de que el Estado es fundamental para promover el desarrollo, como afirman los pragmáticos de todas las orientaciones ideológicas, así como para promover una mayor justicia social - como desea la izquierda - y no sólo para garantizar el derecho de la propiedad y los contratos, o sea el orden, como quiere la nueva derecha neoliberal.

Como resulta ser más apropiado para el análisis de los problemas económicos y políticos, usaré esencialmente el método histórico. No examinaré la crisis del Estado y las reformas resultantes de manera abstracta, sino a partir de la realidad de esta segunda mitad de los años 90. Por lo tanto, utilizaré instrumentos lógico-deductivos y generales siempre que sean útiles para el análisis. De esta forma desarrollaré algunos modelos: la distinción de las actividades exclusivas de Estado de los servicios sociales y científicos; la definición de una propiedad pública no-estatal entre la propiedad estatal y la privada; el concepto de las nuevas instituciones que definirán el nuevo Estado que está surgiendo; las principales formas de control o coordinación económica y social existentes en el capitalismo contemporáneo; y, finalmente, lo que llamaré la "lógica del abanico de mecanismos de control", que fundamenta la elección de instituciones y formas de actuación del Estado.

Crisis y Reforma

La Gran Crisis Económica de los años 80 que redujo el índice de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que fueron en los veinte años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, llevó al estancamiento de la renta por habitante de los países en desarrollo durante 15 años, y significó el colapso de los regímenes estatistas del bloque soviético. Cuando decimos que esta Gran Crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado - una crisis fiscal del Estado, una crisis del modo de intervención del Estado en lo económico y en lo social y una crisis de la forma burocrática de administración del Estado - suponemos que el Estado, además de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coordinación económica.² O, en otras palabras, está implícito que la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo, de hecho, es realizada no sólo por el mercado - como quiere el neoliberalismo conservador de algunos notables economistas neoclásicos³ - sino también por el Estado: el primero coordina la economía a través de intercambios de equivalentes; el segundo, por medio de transferencias para los sectores que el mercado no logra remunerar adecuadamente según el juicio político de la sociedad. Por lo tanto, cuando existe una crisis importante en el sistema, su origen deberá ser encontrado ya sea en el mercado o en el Estado. La Gran Depresión de los años 30 se produjo por el mal funcionamiento del mercado, la Gran Crisis de los años 80 por el colapso del Estado Social del siglo veinte.

El mercado es el mecanismo de eficiente distribución de recursos, pero inclusive en esta tarea su accionar deja muchas veces que desear, no solamente por la formación de monopolios, sino principalmente por la existencia de economías externas que escapan al mecanismo de precios. A su vez, el Estado moderno es anterior al mercado, en la medida en que Hobbes y el contrato social preceden a Adam Smith y el principio individualista de que si cada uno defiende sus propios intereses, el interés colectivo está garantizado a través de la competencia en el mercado. El Estado moderno es anterior al mercado capitalista porque es el Estado el que garantizará los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos, sin lo cual el mercado no podrá constituirse. Pero también es contemporáneo y competidor del mercado, porque cabe a él el papel permanente de orientar la distribución de la renta, ya sea concentrándola en las manos de los capitalistas en los períodos de acumulación primitiva o distribuyéndola entre los más pobres de forma de viabilizar el surgimiento de sociedades civilizadas y modernas que además de ricas, demostraron ser razonablemente equitativas.

La Gran Depresión de los años 30 se originó en el mal funcionamiento del mercado. Conforme lo confirmó Keynes el mercado libre condujo las economías capitalistas a la insuficiencia

² - Examiné inicialmente la crisis del Estado en "El Carácter Cíclico de la Intervención Estatal" (1988) y en los ensayos publicados en *La Crisis del Estado* (1991).

³ - Me referí a economistas como Friederick Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson y Anne Krueger.

crónica de la demanda agregada. En consecuencia, también entró en crisis el Estado Liberal, dando lugar al surgimiento del Estado Social-Burocrático: social porque asume el papel de garantizar los derechos sociales y el pleno-empleo; burocrático, porque lo hace por medio de la contratación directa de burócratas. Por lo tanto, se reconocía el papel complementario del Estado en el plan económico y social. Fue así que surgió el Estado de Bienestar en los países desarrollados y el Estado Desarrollista y Proteccionista en los países en desarrollo. También a partir de esa crisis surgió el Estado Soviético en Rusia, transformada en Unión Soviética, y después en buena parte del mundo - un Estado que intentó ignorar la distinción esencial entre él mismo y la sociedad civil, al pretender sustituir al mercado en vez de complementarlo.

Esta distorsión, que alcanzó su forma límite en la Unión Soviética, fue como resultado de la sobrevaloración del papel de la clase media burocrática en la gestión de los sistemas económicos contemporáneos. Con el surgimiento de las grandes empresas y del Gran Estado o, más ampliamente, de las grandes organizaciones públicas y privadas, el capitalismo en este siglo dejó de ser el producto de la alianza de la burguesía naciente con la aristocracia - ese era el capitalismo del siglo diecinueve -para transformarse en el resultado de la alianza de los propietarios del capital con una clase media burocrática en expansión. Esta nueva clase media o tecnoburocracia, que analizó extensamente en los años 70, posee el monopolio del conocimiento técnico y organizacional, que se volvió crecientemente estratégico en la medida en que el desarrollo tecnológico se aceleraba en todo el mundo.⁴ Sin embargo, no era lícito suponer que sería posible o deseable sustituir a los empresarios por los administradores en la gestión de la economía, ni el capital por la organización en la definición de las relaciones básicas de producción, mucho menos el mercado por la planificación burocrática en la coordinación de la economía. Al contrario de esto, sólo restaba admitir que la combinación o la complementariedad de mercado y Estado era esencial para el buen funcionamiento de los sistemas económicos y la consolidación de los regímenes democráticos.

Con la aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad de este siglo, el sistema económico mundial pasó por una profunda transformación. Con la importante reducción de los costos de transporte y de comunicación, la economía mundial se globalizó, o sea, se volvió más integrada y competitiva. En consecuencia, los estados nacionales perdieron autonomía y las políticas económicas desarrollistas que presuponían países relativamente cerrados y autárquicos no demostraron ser efectivas. De a poco fue aclarándose que el objetivo de la intervención dejaría de ser la protección contra la competencia, para transformarse en la política deliberada de estimular y preparar a las empresas y al país para la competencia generalizada. Estado y mercado ya no podrían

⁴ - Mis trabajos teóricos a ese respecto son: "La Emergencia de la Tecnoburocracia" (1972), "Notas Introdutorias al Modo Tecnoburocrático o Estatal de Producción" (1977), después reunidos en el libro *La Sociedad Estatal y la Tecnoburocracia* (1981), el trabajo inédito "Las Clases Sociales en el Capitalismo Contemporáneo" (1980) y el capítulo 10, "Etapas del Desarrollo Capitalista", de *Lucro, Acumulación y Crisis* (1986).

ser vistos como alternativas polares para transformarse en factores complementarios de coordinación económica.

Como consecuencia de la incapacidad de reconocer los nuevos hechos que ocurrían a nivel tecnológico, a la visión equivocada del papel del Estado como demiurgo social y, porque las distorsiones de cualquier sistema de administración estatal son inevitables a medida que transcurre el tiempo, el hecho es que a partir de los años 70 y principalmente en la década del 80, la economía mundial enfrentará una nueva y gran crisis. En el primer mundo, los índices de crecimiento se reducen a la mitad en comparación a aquellos de los primeros 20 años después de la Segunda Guerra Mundial. Mientras que las tasas de desempleo aumentan principalmente en Europa, y el milagro japonés que sobreviviera a la década del 80 al final zozobra en los años 90. En América Latina y Europa Oriental, que se rehusan a realizar el ajuste fiscal en los años 70, la crisis se desencadena en los 80 con mayor violencia.

Sin embargo, la causa de esta crisis no es más la insuficiencia crónica de demanda de la cual hablaba Keynes. Esta es la causa de la crisis del mercado en los años 20 y 30. Menos aún puede ser atribuida a la aceleración del progreso tecnológico, que puede causar desempleo transitorio, pero verdaderamente es la fuente de todo el proceso de desarrollo. Su causa fundamental sería ahora la crisis del Estado - del Estado Intervencionista - que de factor de desarrollo se transforma en obstáculo. Solamente en el Este y Sudeste Asiático la crisis no ocurre, pues allí fue posible evitar la crisis del Estado. Pero allí mismo, en los años 80, economías como las de Japón y de Corea comenzaron a dar señales de agotamiento del modelo estatista de desarrollo.

La crisis del Estado a la que me estoy refiriendo no es un concepto vacío. Por el contrario, tiene un sentido muy específico. El Estado entra en crisis fiscal, pierde en diferentes grados el crédito público, al mismo tiempo que ve disminuir o tal vez desaparecer su capacidad de generar ahorros, a medida que el ahorro público que era positivo se va volviendo negativo. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye dramáticamente. El Estado se inmoviliza.

La crisis del Estado está asociada por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal y, por el otro, al proceso de globalización que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales. La Gran Depresión fue una crisis del Estado Liberal que se limitaba a garantizar la propiedad y los contratos. Su crisis llevó al surgimiento del Estado Social que intentó proteger los derechos sociales y promover el desarrollo económico, asumiendo en la realización de ese nuevo papel tres formas: la del Estado de Bienestar en los países desarrollados principalmente en Europa, la del Estado Desarrollista en los países en desarrollo y la del Estado Comunista en los países en que la forma de producción estatal se convirtió en dominante.

La crisis del Estado Liberal fue una crisis de mercado - de un mercado que el Estado no lograba regular, en ese momento, de forma satisfactoria. Debido a eso, cuando aparecieron en los

años 30 las políticas macroeconómicas keynesianas y las ideas de planificación, fueron inmediatamente adoptadas y condujeron a una considerable mejora en el desempeño de las economías nacionales. En los años 50 se estableció la idea común de que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y de la acumulación de capital, además de tener la responsabilidad principal por la garantía de una distribución razonable de la renta. Sin embargo, estos éxitos llevaron a un crecimiento explosivo del Estado no sólo en el área de la regulación sino también en el plano social y empresarial. A esos efectos, creció la carga tributaria que del 5 al 10% a comienzos de siglo pasó, a un nivel del 30 a 60% del Producto Bruto Interno, aumentando el número de burócratas públicos, que ahora no se limitaban a realizar tareas clásicas del Estado. El Estado se convertía en un Estado Social-Burocrático ya que, para promover el bienestar social y desarrollo económico, contrataba directamente como funcionarios públicos a profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etc.

Pero como siempre sucede, con el crecimiento y con el aumento de su capacidad de recaudación de impuestos y de sus transferencias, de a poco comenzaron a aparecer las distorsiones. Las transferencias del Estado fueron siendo capturadas por los intereses especiales de empresarios, de la clase media y de burócratas públicos. Las empresas estatales, que al comienzo se revelaron como un poderoso mecanismo de ahorro forzado pues realizaban lucros monopolistas y los invertían, de a poco fueron viendo agotar ese papel, al mismo tiempo que su operación aparecía ineficiente al adoptar los patrones burocráticos de administración. En la realización de las actividades exclusivas de Estado y principalmente en el ofrecimiento de los servicios sociales de educación y salud, la administración pública burocrática que se revelara efectiva en el combate de la corrupción y del nepotismo en el pequeño Estado liberal, ahora demostraba ser ineficiente e incapaz de atender con calidad las demandas de los ciudadanos -clientes en el Gran Estado Social del siglo veinte, siendo necesaria su sustitución por una administración pública gerencial.⁵ En consecuencia, ya sea la captura del Estado por intereses privados, por la ineficiencia de su administración o por el desequilibrio entre las demandas de la población y su capacidad de atenderlas, el Estado fue entrando en crisis fiscal, una crisis fiscal que, en un primer momento, a comienzos de la década del 80, apareció bajo la forma de crisis de la deuda externa. A medida que el Estado veía su ahorro público tornarse negativo, perdía autonomía financiera y se inmovilizaba. Sus limitaciones gerenciales aparecían con mayor nitidez. La crisis de gobernanza que en el límite se expresaba en episodios hiperinflacionarios se convertía en total: el Estado, de agente de desarrollo se transformaba en su obstáculo.

Por otro lado, el proceso de globalización - un cambio cuantitativo gradual que a fines de este siglo se transformó en un cambio cualitativo de mucha importancia - impuso una presión adicional para la reforma del Estado. Como resultado de una gran caída de los costos en los

⁵ - Examinaré el concepto de administración pública gerencial más adelante, en la sección sobre gobernanza y reforma administrativa. Para profundizar en el tema ver Bresser Pereira (1996c).

transportes y comunicaciones internacionales, la globalización llevó a un enorme aumento del comercio mundial, de los financiamientos internacionales y de las inversiones directas de las empresas multinacionales. Por lo tanto, significó un aumento de la competitividad internacional a niveles jamás pensados y una reorganización de la producción a nivel mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El mercado obtuvo mucho más espacio a nivel mundial, quebró o debilitó las barreras creadas por los estados nacionales y transformó la competitividad internacional en condición de sobrevivencia para el desarrollo económico de cada país. Las consecuencias fueron, como sucede siempre cuando el mercado prevalece, por un lado una mejor asignación de los recursos y el aumento de la eficiencia de la producción; por el otro, la pérdida relativa de la autonomía del Estado, que vio reducirse su capacidad de formular políticas macroeconómicas nacionales y de proteger su economía contra la competencia internacional.

Por consiguiente, dado el hecho de que los mercados siempre privilegian a los más fuertes, a los más capaces, se profundizó la concentración de la renta ya sea entre los países o entre los ciudadanos de un mismo país. Entre los países, porque los más eficientes tuvieron mejores condiciones de imponerse a los menos eficientes. Entre los ciudadanos de cada país, por la misma razón. Entre los trabajadores de países pobres y ricos la ventaja fue para los primeros: ya que sus salarios son considerablemente más bajos, los países en desarrollo pasaron a ganar espacio en las importaciones de los países desarrollados, deprimiendo los salarios de los trabajadores menos calificados de esos países. Por lo tanto, la globalización impuso una doble presión sobre el Estado: por un lado representó un nuevo desafío - el papel del Estado es proteger a sus ciudadanos y esa protección estaba ahora en jaque; por otro lado, exigió que el Estado, el cual ahora precisaba ser más fuerte para enfrentar el desafío, se convirtiera en más barato, más eficiente en la realización de sus tareas para aliviar su costo sobre las empresas nacionales que compiten internacionalmente.

Como consecuencia de la captura por intereses privados que acompañó al gran crecimiento del estado y del proceso de globalización que redujo su autonomía, se desencadenó la crisis del Estado, cuyas manifestaciones más evidentes fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la superación de la forma burocrática de administrarlo. La crisis fiscal se definía por un mayor grado de pérdida del crédito público y por la creciente incapacidad del Estado de realizar un ahorro que le permitiera financiar sus políticas públicas. La crisis del modo de intervención se manifestó de tres maneras: la crisis del *welfare state* en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo y por el colapso del estatismo en los países comunistas. La superación de la forma burocrática de administrar el Estado se presentó en los costos crecientes, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales prestados por el Estado a través del empleo directo de burócratas estatales.

Las respuestas a la crisis, que naturalmente conquistaron un carácter universal por la rápida difusión de las ideas y políticas públicas que sucede hoy a nivel mundial,⁶ variaron de acuerdo con la línea ideológica de cada grupo. Para describir estas respuestas reduciremos los grupos a cuatro - la izquierda tradicional, la centro-izquierda social-demócrata y pragmática, la centro-derecha pragmática y la derecha neoliberal - y contaremos una breve y simplificada historia.

La izquierda tradicional, arcaica y populista, entró en crisis y quedó paralizada. No podría haber ocurrido de otra forma, ya que diagnosticaron erróneamente la crisis como causada por los intereses externos: antes por el imperialismo, ahora por la "globalización". La pragmática centro-derecha - aquí definida como formada por el *establishment* capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina - determinó a los países altamente endeudados: primero (1982), obediencia a los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y de la liberalización de los precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y segundo (1985, con el Plan Baker), las reformas orientadas hacia el mercado (liberalización comercial, privatización, desregularización), que deberían ser apoyadas políticamente por políticas sociales compensatorias focalizadas.

A su vez, la derecha neoliberal que desde los años 30 criticara el crecimiento del Estado pero que no tenía audiencia, ahora ganó adeptos y asumió una política triunfante. Entendió que estas reformas orientadas hacia el mercado, que apoyó y ayudó a formular, conducirían automáticamente al desarrollo si estaban firmemente dirigidas hacia el objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado. Como resultado era necesario privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar los mercados de trabajo, pero hacerlo de forma radical ya que para el neoliberal el Estado debe limitarse a garantizar la propiedad y los contratos, debiendo desprenderse de todas sus funciones de intervención en el plano económico y social. Su política macroeconómica debería ser neutra, teniendo como único objetivo el déficit público cero y el control del aumento de la cantidad de moneda para que esta crezca de forma constante a la misma tasa de crecimiento natural del PBI; su política industrial inexistente, y su política social en la versión más pura del neoliberalismo, también inexistente, dado los efectos inesperados y perversos que tendrían las políticas sociales.⁷

La centro-izquierda moderna, social-demócrata o social liberal diagnosticó con claridad a la Gran Crisis como una crisis del Estado, delineó la interpretación social-demócrata o social-liberal de la crisis del Estado en sustitución a la interpretación nacional-desarrollista y adoptó las propuestas centro-pragmáticas con miras a la obediencia de los fundamentos macroeconómicos - o sea, políticas económicas que involucren un ajuste fiscal, políticas monetarias apretadas, precios de

⁶ A ese respecto ver Melo e Costa (1995). Los autores analizan la difusión de las políticas neoliberales y más ampliamente el mecanismo de *policy bandwagoning*, que consiste en la emulación, por los gobiernos, de políticas públicas exitosas en otros países o regiones.

⁷ - Sobre el carácter reaccionario del pensamiento neoliberal ver Hirschman (1991).

mercado, tasas de interés positivas pero moderadas y tasas de cambio realistas - y la realización de reformas orientadas hacia el mercado. Sin embargo, alertó que estas políticas no bastaban, porque sólo el mercado - el mercado autoregurable del equilibrio general neoclásico y de la ideología neoliberal - no garantiza ni el desarrollo ni el equilibrio y la paz social. De esta forma afirmaba que las reformas orientadas hacia el mercado de hecho eran necesarias, pero no con radicalismo neoliberal. Eran necesarias para corregir las distorsiones provocadas por el excesivo crecimiento del Estado y por la interferencia arbitraria en la definición de los precios relativos. Sin embargo, volver al Estado Liberal del siglo XIX es definitivamente inviable. Al contrario del Estado mínimo, la centro-izquierda social-liberal propuso la reconstrucción del Estado pero que, en un nuevo ciclo, éste pudiera volver a complementar y corregir efectivamente las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más modesto del que prevaleció en el ciclo anterior. Reconstrucción del Estado significa: recuperación del ahorro público superación de la crisis fiscal; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no-estatales para ejecutar los servicios de educación, salud y cultura; y reforma de la administración pública con la implantación de una administración pública gerencial. Reforma que significa transitar de un Estado que promueve directamente el desarrollo económico y social hacia un Estado que actúe como regulador y facilitador o financiador concesional de ese desarrollo.⁸

La centro-derecha pragmática y todavía más las élites internacionales, después de una breve vacilación, percibieron a mediados de los 90' que esta línea de acción estaba correcta y adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo declararon prioritarios los préstamos para la reforma del Estado. Las Naciones Unidas promovieron una sesión especial de la Asamblea General sobre el tema de la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. El *World Development Report* del Banco Mundial para el año 1997 tenía originalmente como título *Rebuilding the State*.⁹ La reforma del Estado se transformó en el lema de los años 90, sustituyendo la divisa de los años 80: el ajuste estructural.

⁸ - Una presentación sistemática de esa perspectiva se encuentra en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993). En términos prácticos, el giro en dirección a políticas económicas encaminadas al ajuste fiscal y a la reforma del Estado en gobiernos socialdemócratas, como sucedió en Francia (1981), España (1983), Brasil (1995), son manifestaciones de esa nueva posición de la centro-izquierda moderna social-liberal.

⁹ - Finalmente, el WDR recibió el título *The State in a Changing World*, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado. En su introducción el documento afirma: "Desarrollo sostenible - económico y social - exige un Estado efectivo... Cuando las personas decían hace cincuenta años, que el Estado era central para el desarrollo económico, pensaban en el desarrollo garantizado por el Estado. Hoy nuevamente estamos verificando que el Estado es central para el desarrollo económico y social, pero principalmente como un socio, un agente catalizador y facilitador".

Se formó así una gran coalición de centro-izquierda y de centro-derecha. Una coalición que llevó a los gobiernos de América Latina, del este europeo, de un gran número de países en desarrollo de Asia y también de los países desarrollados a promover la reforma del Estado para reducirlo y orientarlo a las actividades que le son específicas, que involucran poder de Estado pero más fuerte, con mayor gobernabilidad y mayor gobernanza. Por lo tanto, con más capacidad de promover y financiar, o sea de fomentar la educación y la salud, el desarrollo tecnológico y científico y, de esa forma, al contrario de simplemente proteger sus economías nacionales, estimularlas a ser competitivas internacionalmente. De esa manera se diseñaba el Estado del siglo veintiuno. Lógicamente, no será el Estado Social-Burocrático, porque fue ese modelo de Estado que entró en crisis. Tampoco será el Estado Neoliberal soñado por los neoconservadores, porque no existe apoyo político ni racionalidad económica para la vuelta a un tipo de Estado que prevaleció en el siglo diecinueve. Nuestra previsión es que el Estado del siglo veintiuno será un Estado Social-Liberal: social porque continuará protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; liberal, porque lo hará usando más los controles de mercado y menos los controles administrativos, porque desarrollará sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no-estatales competitivas, porque transformará los mercados de trabajo en más flexibles, porque promoverá la capacitación de sus recursos humanos y de sus empresas para la innovación y la competencia internacional.¹⁰

Sin embargo, ¿cuáles son los componentes o procesos básicos de la reforma del Estado de los años 90, que llevarán al Estado Social-Liberal del siglo veintiuno? En mi forma de ver son cuatro:

(a) la delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño, principalmente en términos de personal por medio de programas de privatización, tercerización y "publicización" (este último proceso manifestado en la transferencia para el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos que hoy presta el Estado);

(b) la reducción al nivel requerido del grado de interferencia del Estado a través de programas de desregulación que aumenten el recurso a los mecanismo de control vía mercado, transformando el Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional, al contrario de protector de la economía nacional contra la competencia internacional;

(c) el aumento de la gobernanza del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno por medio del ajuste fiscal, que devuelve autonomía financiera al Estado, de la reforma administrativa rumbo a una administración pública gerencial (al contrario de la

¹⁰ - Bob Jessop (1994:103) afirma que el *welfare state* keynesiano será sustituido en el siglo veintiuno por el *workfare state* shumpeteriano, que promoverá la innovación en economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de la flexibilización de los mercados y de las exigencias de competencia internacional. Existe una clara relación entre el concepto de Estado Social-Liberal y el *workfare state* shumpeteriano.

burocrática) y la separación, dentro del Estado y a nivel de sus actividades, entre la formulación de políticas públicas y su ejecución; y finalmente,

(d) el aumento de la gobernabilidad, o sea del poder del gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y transformen a los gobiernos en más legítimos y democráticos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio para el control social o democracia directa.

Otra forma de concebir la reforma del Estado, es entenderla como un proceso de creación o de transformación de instituciones, de forma de aumentar la gobernanza y la gobernabilidad. Privatización es el proceso de transformar una empresa estatal en privada. "Publicización", es el de transformar una organización estatal en una organización de derecho privado pero pública, no estatal. Tercerización es el proceso de transferir para el sector privado los servicios auxiliares o de apoyo. En el seno del Estado propiamente dicho, donde se realizan las actividades exclusivas de Estado, la clara distinción entre secretarías formuladoras de políticas públicas, agencias ejecutivas y agencias reguladoras autónomas, implica en la creación o redefinición de las instituciones. En el plan de reformas, muchas de ellas incluyen la creación de nuevas instituciones, entendidas éstas de forma restricta como instituciones organizativas (esto es realmente así para las instituciones referidas al control social) y todas ellas implican en nuevas instituciones legales: el voto proporcional, el voto distrital mixto, la limitación del número de partidos, la fidelidad partidaria, la propaganda política gratuita, la garantía de participación en las decisiones políticas de las instituciones públicas no-estatales.

En esa línea de razonamiento, pero de una forma mucho más abstracta es posible pensar en la reforma del Estado a partir del modelo principal-agente, como una forma de crear incentivos y castigos para que el Estado cumpla con la voluntad de los electores. Según ese modelo, en su forma simplificada, los electores serían los principales y los políticos electos, sus agentes; éstos a su vez serían los principales de los burócratas o servidores públicos.¹¹ La tarea fundamental de la reforma sería la creación o reforma de instituciones, de tal manera que los incentivos y castigos se conviertan en realidad. A ese nivel de abstracción, no tengo objeción a ese tratamiento. Al final el mismo codifica lo obvio. Mientras que cuando muchos de sus autores, a partir de una perspectiva de la escuela de la elección racional, suponen que los políticos solamente se motivan por *rent seeking* y la voluntad de ser reelectos, excluyendo el interés público como un tercera motivación, su capacidad explicativa se vuelve aún menor. Por otro lado, cuando limita la motivación de los administradores públicos al *rent seeking* y a la voluntad de ocupar cargos, excluyendo la voluntad de realización y el interés público, el comportamiento de un gran número de administradores y el sentido de las reformas que inspiran la "nueva administración pública" - la administración pública gerencial - se vuelven incomprensibles.

¹¹ - Para el análisis de la reforma del Estado bajo esta óptica ver Przeworski (1996) y Mello (1996).

En las próximas secciones examinaremos estos cuatro componentes básicos de la reforma del Estado: (a) delimitación de su papel a través de los procesos de privatización, "publicización" y tercerización; (b) la desregulación; (c) el aumento de la gobernanza; y (d) el aumento de la gobernabilidad. En otras palabras, analizaremos respectivamente la lógica de los procesos de reducción del tamaño del Estado, de la disminución de su interferencia en las actividades económicas, del aumento de su capacidad fiscal y administrativa, y del aumento del poder político democrático de sus gobernantes. Al hacerlo estaremos concomitantemente, examinando las principales instituciones que están en el centro de la reforma del Estado de los años 90.

Delimitación del Área de Actuación

La reforma del Estado es vista frecuentemente como un proceso de reducción del tamaño del Estado, comprendiendo la delimitación de su alcance institucional y la correspondiente redefinición de su papel. Dado su crecimiento excesivo en este siglo, las enormes esperanzas que fueron depositadas en él por los socialistas y las distorsiones de que al final fue víctima, esa perspectiva es esencialmente correcta. El Estado creció en términos de personal y, principalmente, en términos de ingresos y egresos. En muchos países, los empleados públicos, excluidos los trabajadores de las empresas estatales, corresponden a casi el 10 o 20% de la fuerza laboral, siendo que a comienzos de siglo esta cifra alcanzaba alrededor del 5%. A su vez, los gastos del Estado se multiplicaron por tres o cuatro en este siglo: en los últimos 30 años se duplicaron, variando hoy entre el 30 y el 50% del PBI.¹² Naturalmente ese proceso de crecimiento sucedía al mismo tiempo que se ampliaban las funciones del Estado, principalmente en el área social.¹³

La inexistencia de correlación directa entre el número de empleados y la fuerza laboral económicamente activa y de la carga tributaria en relación al PBI - el primer porcentaje es siempre considerablemente inferior al segundo - deriva en parte del hecho de que los funcionarios públicos tienen una calificación y, en consecuencia, una remuneración en promedio superior a la

¹² - Midiendo el tamaño del Estado por sus gastos el Banco Mundial (1997: 1.6) verificó que "en tres décadas y media, entre 1960 y 1995, el Estado duplicó su tamaño".

¹³ - Los Estados europeos, que desarrollaron un sistema de bienestar sofisticado garantizando un nivel mínimo de vida a todo sus ciudadanos, se encuentran próximos del límite superior, mientras que los países de desarrollo intermedio y los Estados Unidos, donde las desigualdades son profundas y ciertos derechos mínimos no están asegurados, se agrupan en torno al límite inferior. Según escribió Adam Przeworski (1995), para que un país sea "civilizado", o sea, que tenga menos del 10 por ciento de su población bajo la línea de pobreza es necesario que su carga tributaria esté alrededor del 45% del PBI. Según ese criterio los Estados Unidos no son civilizados, ya que cerca del 18% de su población es pobre.

remuneración del sector privado. Por lo tanto, el motivo principal fue un proceso gradual de delimitación del área de actuación del Estado. De a poco se fue reconociendo que el Estado no debe ejecutar directamente una serie de tareas. Que reformar el Estado significa primordialmente, definir su papel, dejando para el sector privado y para el sector público no-estatal las actividades que no le son específicas.

Para delimitar con claridad las funciones del Estado es necesario a partir del concepto de Estado distinguir entre los sectores que en este siglo han tenido tres áreas de actuación: (a) las actividades exclusivas del Estado; (b) los servicios sociales y científicos del Estado; y (c) la producción de bienes y servicios para el mercado. Por otro lado, es conveniente distinguir en cada una de esas áreas, cuales son las actividades principales (*core activities*) y cuales son las auxiliares o de apoyo. El cuadro 1 resume, a través de una matriz simple, esas distinciones. En sus columnas tenemos las Actividades Exclusivas de Estado, los Servicios Sociales y Científicos y la Producción de Bienes y Servicios para el Mercado. La definición de cuales son las actividades exclusivas de Estado deriva de la propia definición de lo que sea esta institución. Políticamente, el Estado es la organización burocrática que ejerce el "poder externo" sobre la sociedad civil existente en un territorio. Las organizaciones privadas y las públicas no-estatales tienen poder solamente sobre sus funcionarios, mientras que el Estado tiene poder hacia fuera de él, ostenta el "poder de Estado": el poder de legislar y penar, de establecer impuestos y realizar transferencias de recursos, sin expectativa de retorno (fondos perdidos). El Estado ostenta ese poder para asegurar el orden interno - o sea, garantizar la propiedad y los contratos - defender al país contra el enemigo externo y promover el desarrollo económico y social. Dentro de este último rol podemos pensar al Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa al mercado en la coordinación de la economía. Mientras que el mercado opera por medio del intercambio de equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

Cuadro 1: Delimitación del Área de Actuación del Estado

	Actividades exclusivas de Estado	Servicios Sociales y Científicos	Producción de Bienes y Servicios para Mercado
Actividades Principales (Core)	ESTADO En tanto Personal	Publicización	Privatización
Actividades Auxiliares		Tercerización	

El Estado es una entidad monopolista por definición. No fue por otra razón que Weber lo definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas de Estado son, entonces, actividades monopolistas en que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de imponer la justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de patrullar, de recaudar impuestos, de reglamentar las actividades económicas y de fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Son monopolistas porque no permiten la competencia. Imaginen, por ejemplo, un Estado que nombrara dos embajadores para representarlo en un país, para ver quien lo hace mejor... O que permitiera que dos jueces juzgaran concomitantemente la misma causa... O que atribuyera a dos inspectores la tarea de fiscalizar competitivamente al mismo contribuyente... Estas hipótesis son obviamente absurdas.

No obstante, además de esas actividades que caracterizan al Estado clásico, liberal, tenemos otra serie de actividades que son exclusivas del Estado Social. En esencia son las actividades de formular políticas en el área económica y social y, seguidamente, de realizar transferencias para la educación, la salud, la asistencia social, la previsión social, garantía de una renta mínima, el seguro por desempleo, la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio cultural y el estímulo a las artes. Estas actividades no son todas intrínsecamente monopolistas o exclusivas, pero en la práctica, dado el volumen de las transferencias de recursos presupuestales que involucran, son de hecho actividades exclusivas de Estado. Existe una serie de razones para que el Estado subsidie estas actividades, que no cabe aquí discutir. El principal argumento económico que las justifica es el de que éstas son actividades que involucran importantes factores externos positivos, no siendo, por tanto, debidamente remunerados por el mercado.¹⁴ El argumento ético es que son actividades que involucran derechos humanos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos.

Y todavía tenemos las actividades económicas exclusivas del Estado. La primera y principal de ellas es la de garantizar la estabilidad de la moneda. Para eso fue fundamental en este siglo la creación de los bancos centrales. La garantía de la estabilidad del sistema financiero, también ejecutada por los bancos centrales, es otra actividad exclusiva y estratégica del Estado. Las inversiones en infraestructura y en servicios públicos no son rigurosamente una actividad exclusiva del Estado, en la medida que pueden ser objeto de concesiones. No hay duda, sin embargo, que la responsabilidad de ese sector es del Estado y de que muchas veces está obligado a invertir directamente.

En la reforma del Estado las actividades exclusivas de Estado deben naturalmente permanecer dentro del Estado. Dentro de ella podemos distinguir, en forma vertical y en su cúspide un núcleo estratégico y en forma horizontal a las secretarías formuladoras de políticas públicas, los

¹⁴ - Sobre el argumento económico, con respecto al cual la literatura es inmensa, ver especialmente a Stiglitz (1989, 1993, 1994) y Przeworski (1990, 1995a, 1996a).

organismos ejecutivos y las instituciones reguladoras. Discutiremos esto en la sección relativa al aumento de la gobernanza a través de una administración pública gerencial.

En el otro extremo, conforme muestra el Cuadro 1, tenemos la producción de bienes y servicios para el mercado. Esta es una actividad que, excepto en el efímero modelo estatista de tipo soviético, siempre fue dominada por empresas privadas. Sin embargo, en el siglo veinte el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el área monopolista de los servicios públicos objeto de concesión, pero también en sectores de infraestructura y en sectores industriales y de minería con elevadas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico sino práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por un lado el Estado invirtió en sectores en que las inversiones eran demasiado pesadas como para que el sector privado pudiese hacerlas; y por otro lado, invirtió en sectores monopolistas que podrían ser autofinanciados a partir de los elevados lucros que podrían ser obtenidos.¹⁵

Al contrario del motivo principal que llevó a la estatización de ciertas actividades económicas - la falta de recursos en el sector privado - impuso, a partir de los años 80, su privatización. Ahora era el Estado que estaba en crisis fiscal, sin condiciones de invertir y, por el contrario, necesitando de los recursos de la privatización para reducir sus deudas, que habían aumentado mucho. Por otro lado, quedó definitivamente claro que la actividad empresarial no es propia del Estado, ya que puede ser mucho mejor y más eficientemente controlada por el mercado y no por la administración. Además de que el control del Estado es ineficiente cuando lo comparamos con el del mercado, el control estatal tiene también el problema de someter la operación de las empresas a criterios políticos muchas veces inaceptables y a confundir la función de la empresa, que debe ser competitiva y obtener lucros, con la función del Estado, que en el área económica puede ser la de distribución de ingresos. Durante mucho tiempo estatización y privatización fueron objeto de amplio debate ideológico. Hoy ese debate está superado. Existe un relativo consenso de que es necesario privatizar - dada la crisis fiscal - y conveniente privatizar - dada la mayor eficiencia y la menor subordinación a factores políticos de las empresas estatales. El único sector de la producción de bienes y servicios para el mercado donde puede haber dudas legítimas sobre la conveniencia de privatizar es el de los monopolios naturales. En estos, para poder privatizar, es necesario establecer entidades reguladoras autónomas, que sean capaces de definir artificialmente los precios que prevalecerían si hubiera mercado para eso.

Entre las actividades exclusivas de Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado, tenemos hoy dentro del Estado una serie de actividades en el área social y científica que no son de su exclusividad, que no incluyen poder de Estado. En esta categoría podemos incluir

¹⁵ - En Brasil, las inversiones del Estado en siderúrgica y en petroquímica se incluyen en el primer caso; las de las comunicaciones en el segundo; y las del petróleo y energía eléctrica en los dos casos. A ese respecto ver: Bresser Pereira (1977: Cap. 10, "El Estado Productor") y Alves dos Santos (1996).

escuelas, universidades, centros de investigación científica y tecnológica, guarderías, policlínicas, hospitales, entidades de asistencia a los desposeídos, principalmente a los menores y ancianos, museos, orquestas sinfónicas, talleres de arte, emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etc. Si su financiamiento en grandes proporciones es una actividad exclusiva del Estado - sería difícil garantizar educación fundamental gratuita o atención a la salud gratuita de forma universal contando con la caridad pública - su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, estas son actividades competitivas, que pueden ser controladas no sólo por medio de la administración pública gerencial sino también y principalmente a través del control social y de la constitución de cuasi-mercados.

Siendo así, no hay razón para que estas actividades permanezcan dentro del Estado, que sean propiedad estatal. Pero también no se justifica que sean privadas - o sea, dirigidas a la obtención de lucros y consumo privado - ya que, frecuentemente, son actividades fuertemente subsidiadas por el Estado además de contar con donaciones voluntarias de la sociedad. Por eso la reforma del Estado en esta área no implica privatizaciones sino "publicización" - o sea, en la transferencia para el sector público no-estatal. La palabra "publicización" fue creada para diferenciar este proceso de reforma del de privatización. Y para destacar que, además de la propiedad privada y de la propiedad estatal, existe una tercera forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública no estatal. En el lenguaje vulgar es común la referencia a sólo dos formas de propiedad: la propiedad pública, vista como sinónimo de estatal y la propiedad privada. Esta simplificación, que tiene uno de sus orígenes en el carácter dual del Derecho - o tenemos el derecho público o el privado - lleva a las personas a referirse a entidades de carácter esencialmente público, sin fines de lucro, como "privadas". Sin embargo, si definimos como público lo que apunta al interés general y como privado lo que está dirigido a los intereses de los individuos y de sus familias, está claro que lo público no puede ser limitado a lo estatal, y que fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no volcadas a la defensa de los intereses corporativos sino al interés general no pueden ser consideradas privadas. La Universidad de Harvard o la Santa Casa de la Misericordia de São Paulo no son entidades privadas sino públicas. Pero como no forman parte del aparato estatal no están subordinadas al gobierno, no tienen en sus planteles funcionarios públicos, no son estatales. Ciertamente son públicas no-estatales (o sea, utilizando los otros nombres con que son designadas, son entidades del tercer sector, son entidades sin fines de lucro, son organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias).

El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no-estatal. En el plano del deber-ser lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: en un último análisis, el Estado pre-capitalista era privado, ya que existía para atender a las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos todos los días los intentos de apropiación privada del Estado. Es público el espacio que es de todos y para todos. Es estatal una forma específica de espacio o de propiedad pública: aquella que forma parte del Estado. Es privada la propiedad volcada al lucro o al consumo de los individuos o de los grupos: Una fundación, aunque esté regida por el Derecho Civil y no por el Derecho Administrativo, es una institución pública, en la medida que está dirigida al interés general. En

principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales.¹⁶ Podríamos decir que, finalmente, continuamos sólo con las dos formas clásicas de propiedad: la pública y la privada. Pero con dos importantes salvedades: primero, la propiedad pública se subdivide en estatal y no-estatal, en vez de confundirse con la estatal; y segundo, las instituciones de Derecho Privado dirigidas al interés público y no para el consumo privado, no son privadas, sino públicas no-estatales.

El reconocimiento de un espacio público no-estatal tuvo una gran importancia en momentos en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-Sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa de la propiedad privada es la estatal. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos por las ventas de sus productos y servicios y el mercado tiene condiciones de asumir la coordinación de sus actividades. Cuando ésto no sucede, está abierto el espacio para el público no-estatal. Por otro lado, en el momento en que la crisis del Estado exige el reexamen de las relaciones Estado-sociedad, el espacio público no-estatal puede tener un papel de intermediación o puede facilitar la aparición de formas de control social directo y de asociación, que abren nuevas perspectivas para la democracia. Conforme observa Cunill Grau (1995: 31-32):

"La introducción de lo 'público' como una tercera dimensión, que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo 'estatal' con lo 'privado', está indiscutiblemente vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad... Lo público, 'en el Estado' no es un dato definitivo, pero sí un proceso de construcción, que a su vez supone la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales".

Manuel Castels declaró en un seminario en Brasil (1994) que las ONGs eran instituciones casi-públicas.¹⁷ De hecho lo son, ya que están a medio camino entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones públicas no-estatales realizan actividades públicas y son directamente controladas por la sociedad a través de sus consejos de administración. No obstante, existen otras formas de control social directo y de definición de espacio público no-estatal. En Brasil, a partir de la experiencia de Porto Alegre, una institución interesante es la de los presupuestos participativos, por medio de los cuales los ciudadanos participan directamente en la elaboración del presupuesto municipal.¹⁸

¹⁶ - "Son o deben ser" porque una entidad formalmente pública y sin fines de lucro puede en verdad tenerlos. En ese caso se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de ese tipo.

¹⁷ - Esas instituciones mal llamadas ONGs - organizaciones no-gubernamentales - por cuanto que los científicos políticos en Estados Unidos, generalmente confunden gobierno con Estado. Es más correcto hablar de organizaciones públicas no-estatales - OPNEs.

Conforme observa Tarso Genro (1996), a través de las organizaciones públicas no-estatales la sociedad encuentra una alternativa para la privatización. Esta puede ser la forma adecuada de propiedad cuando la empresa tiene condiciones de autofinanciarse en el mercado. Siempre que el financiamiento de una determinada actividad dependa de donaciones o de transferencias del Estado significará que es una actividad pública, que no necesitando ser estatal, puede ser pública no-estatal y así ser más directamente controlada por la sociedad que la financia y dirige. En una situación en que el mercado es claramente incapaz de llevar a cabo una serie de tareas, pero que el Estado tampoco se muestra suficientemente flexible y eficiente para realizarlas, se abre el espacio para las organizaciones públicas no-estatales.¹⁹

En esta segunda mitad del siglo veinte el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales ha sido explosivo. A veces estas organizaciones se confunden con una cuarta forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo - la propiedad corporativa, que caracteriza a los sindicatos, asociaciones de clase y clubes.²⁰ Por ejemplo, el caso de las asociaciones de vecinos o barrios que realizan al mismo tiempo servicios comunitarios.²¹ Sin embargo, si el crecimiento de las entidades representativas de intereses ha sido muy grande en este siglo y, como demostró Putnam (1993), ese crecimiento es un factor fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo económico de la región o país donde esto ocurre, el crecimiento de las organizaciones públicas no-estatales ha sido tanto o más significativo, aunque menos estudiado. Este crecimiento resulta de una mayor adecuación - y por lo tanto mayor eficiencia - de ese tipo de institución para la realización de los servicios sociales. Servicios que no son naturalmente monopolistas, pudiendo beneficiarse de la competencia por el apoyo de la sociedad y del Estado. Servicios que, como atienden directamente a la población, pueden ser efectivamente controlados por los ciudadanos a través de mecanismos de control social.

El proceso de ampliación del sector público no-estatal se denota a partir de dos orígenes: por un lado, a partir de la sociedad que crea continuamente entidades de esa naturaleza y,

¹⁸ - El presupuesto participativo fue introducido por el alcalde Olivio Dutra (1989-1992) y continuado por el alcalde Tarso Genro (1993-1996), ambos del Partido de los Trabajadores - PT.

¹⁹ - Originalmente examiné ese asunto en un trabajo sobre la transición para el capitalismo de las sociedades ex-comunistas. Propuse que los grandes servicios públicos monopolistas por lo menos inicialmente, no fuesen privatizados sino transformados en organizaciones públicas no-estatales (Bresser Pereira, 1992).

²⁰ - Las organizaciones corporativas defienden los intereses de sus asociados, ya sea en el plano político (sindicatos) o en la organización de su consumo (clubes).

²¹ - En general, es posible distinguir con claridad una organización pública no-estatal de una organización corporativa. También es fácil diferenciarlas de una organización privada, aunque en los países en que el Estado no está debidamente organizado es posible encontrar muchas organizaciones que, para beneficiarse de exoneraciones fiscales, se presentan como públicas no-estatales aunque de hecho sean privadas.

por otro lado, a partir del Estado, que en los procesos de reforma de este último cuarto de siglo, se empeña en procesos de publicización de sus servicios sociales y científicos. Esto acontece de forma dramática en Nueva Zelandia, Australia y en el Reino Unido. También está sucediendo en varios países europeos y, más recientemente en Estados Unidos a nivel de la enseñanza fundamental, en la cual surgen escuelas gratuitas de carácter comunitario, financiadas por el Estado.²² En este último país, las universidades y hospitales del National Health Service, que eran estatales, fueron transformadas en *quangos* ("quasi non-governmental organizations"). En Brasil, el programa de publicización en curso prevé la transformación de esos servicios en "organizaciones sociales" - una entidad pública de derecho privado que celebra un contrato de gestión con el Estado y de esa forma es financiada parcial o totalmente por el presupuesto público.

Finalmente, pasando del análisis de las columnas para las líneas del Cuadro 1, tenemos las Actividades Principales (*core functions*) y las Actividades Auxiliares o de apoyo. Las actividades principales son las propias de gobierno, son las actividades en que se ejerce el poder del Estado. Son las acciones de legislar, regular, juzgar, patrullar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Pero para que estas funciones del Estado puedan ser realizadas es necesario que los políticos y la alta burocracia estatal en el núcleo estratégico, así como también, la administración pública media del Estado²³ cuente con el apoyo de una serie de actividades o servicios auxiliares: limpieza, vigilancia, transporte, cafetería, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos, etc. Según la lógica de la reforma del Estado de los años 90, en principio estos servicios deben ser tercerizados, o sea, deben ser sometidos a licitación pública y contratados con terceros. De esa forma, esos servicios que son servicios de mercado, pasan a ser realizados competitivamente, con sustancial ahorro para el Tesoro.

Siempre podrán existir excepciones en este proceso de tercerización. No faltarán las áreas grises. ¿Es conveniente tercerizar los trabajos de las secretarías? Aunque su papel disminuyó considerablemente en la administración moderna, probablemente no sea conveniente. Habrá otros servicios de esa naturaleza, en que la proximidad de la actividad exclusiva no recomienda la tercerización. Por eso y porque también habrá áreas grises entre lo que debe ser "publicizado" y lo que no, es adecuado que existan dos regímenes jurídicos dentro del Estado: el de los cargos creados por ley y el de los empleados. De hecho, esa es una práctica común en los países desarrollados, dotados de burocracias desarrolladas. La condición de funcionarios en cargos creados por ley queda limitada a los ámbitos del Estado, siendo considerados empleados (en una situación intermedia entre

²² - En España cerca de la cuarta parte de los alumnos estudian en escuelas comunitarias gratuitas, que reciben del Estado el equivalente a lo que el Estado gasta para el mantenimiento de las escuelas estatales. Recientemente, en Estados Unidos está habiendo un gran desarrollo de las "charter schools", que obedecen al mismo principio de financiamiento.

²³ - Aquí estamos usando "administración pública", acompañada de "alta" o de "media", y "burocracia estatal" como sinónimos.

el empleado por ley y el trabajador privado) los demás empleados que ejerzan actividades auxiliares que se decidió no tercerizar o que no fue posible "publicizar".

Verdaderamente, el proceso de tercerización de servicios, ahora en curso en todos los Estados modernos, es sólo un capítulo más del proceso de contratación de terceros que tomó fuerza a mediados del siglo veinte, cuando fueron tercerizadas las obras públicas. A comienzos de este siglo todavía era común que el Estado realizase directamente sus proyectos y sus obras de ingeniería. Con el surgimiento de los contratistas y de las empresas y proyectos, esa práctica desapareció. De forma semejante, el proceso de privatización en parte es un proceso de retorno de la concesión de servicios públicos. Pero no es sólo esto, porque en el auge del Estado Empresario fueron estajizadas o iniciadas por el Estado empresas industriales y de servicios que no eran servicios públicos.

Cuadro 2: Instituciones Resultantes de la Reforma del Estado

	Actividades Exclusivas de Estado	Servicios Sociales y Científicos	Producción de Bienes y Servicios para el Mercado
Actividades Principales (Core)	ESTADO En tanto Personal	Entidades Públicas No - Estatales	Empresas Privatizadas
Actividades Auxiliares	EmpresasTercerizadas	EmpresasTercerizadas	EmpresasTercerizadas

En la reforma del Estado, el resultado de ese triple proceso de privatización, "publicización" y tercerización que está ocurriendo en las reformas del Estado es que el Estado en tanto Personal queda limitado a un único cuadrante en el Cuadro 1. En los demás cuadrantes, como vemos en el Cuadro 2, quedan las Entidades Públicas No-Estatales,²⁴ las Empresas Privatizadas y las Empresas Tercerizadas. Estado "en tanto Personal" porque es preciso tener claro que el Estado es mayor de lo que es su personal, en la medida en que tenemos un Estado Social y no un Estado Liberal, como fue el del siglo diecinueve. Para medir el tamaño del Estado en relación al país o Estado-Nación del cual forma parte, la mejor forma no es saber cuál es la proporción de funcionarios en relación al total de la mano de obra activa, sino cuál es la participación del gasto del

²⁴ - Entidades públicas no-estatales que, en Brasil, cuando son "publicizadas" las llamamos "organizaciones sociales".

Estado en relación al Producto Bruto Interno. En el Estado Social la segunda tasa (Gasto/PBI) deberá ser mayor que la primera (Cargos por ley/Mano de Obra Activa), aunque el salario promedio de los empleados públicos sea mayor que el promedio nacional de salarios. El Estado Social-Burocrático del siglo veinte, como el Social-Liberal del siglo veintiuno continuará siendo un fuerte promotor o subsidiador de las actividades sociales y científicas, con la diferencia de que su ejecución en el Estado que está surgiendo, cabrá principalmente a entidades públicas no-estatales. Si quisiéramos representar este hecho gráficamente, el Estado Social (Estado en tanto Gastos) ocuparía una gran parte de la columna de los servicios sociales y científicos, ya que estos son financiados, a fondo perdido, con recursos del Estado provenientes de los impuestos.²⁵

Desregulación

Además de delimitar el área de actuación del Estado en los términos propuestos en la sección anterior, la reforma del Estado involucra un proceso de delimitación de su papel regulador y, por lo tanto, de los procesos de desregulación. Una cosa es definir el alcance institucional del Estado, saber si el Estado se debe ocupar directamente de una serie de actividades, como ocurre en el Estado Social-Burocrático, o su tendencia será limitarse a sus funciones específicas, como estipula la reforma del Estado en curso; otra cosa es determinar cual es la extensión de su papel de regulador de las actividades privadas. No hay duda de que ésta es una función específica de Estado, ya que le cabe definir las leyes que regulan la vida económica y social. Pero, ¿hasta que punto debe llegar esa regulación, especialmente de las actividades económicas? A medida que la sociedad se va volviendo más compleja y mayor el Estado, su regulación tenderá a ser más extensa. Sin embargo, no hay duda de que esta regulación, en muchos momentos, tendió a ser excesiva. Para proteger derechos sociales, para garantizar patrones de calidad de los bienes y servicios, para asegurar el buen funcionamiento del mercado en áreas monopolistas, como sucedió principalmente en los Estados Unidos, o al contrario, para promover la cooperación entre empresas, como ocurrió en Japón y Alemania (Audretsch: 1989) el Estado tiende a regular y, fácilmente, a excederse en la regulación. En los Estados Unidos, conforme observa Audretsch (1989, Cap. 5), a partir de fines del siglo diecinueve hubo un movimiento a favor de una mayor regulación, que tuvo como principales defensores a los consumidores y a las pequeñas empresas. No obstante, a partir de los años 70 esos mismos grupos apoyarán el movimiento inverso en dirección a la desregulación. Verdaderamente, la regulación implica en un costo para la economía, en una especie de impuesto que no es cobrado pero que el

²⁵ - Obsérvese que también podemos medir el Estado incluyendo sus empresas estatales. Sin embargo, en este caso incurrimos en una serie de dificultades, porque las empresas no son financiadas por impuestos y si por sus ventas y es impensable sumar impuestos a ventas. De cualquier forma este tema perdió importancia a medida que los procesos de privatización fueron generalizándose.

sector privado está obligado a pagar.²⁶ Un costo que, en muchos casos, es estrictamente necesario, pero en otros responde simplemente a intereses.

La lucha contra los excesos de regulación fue siempre la lucha de los economistas liberales, armados de su teoría neoclásica sobre mercados auto-reguladores. Inflexiblemente toda la teoría económica dominante fue desarrollada a partir de la suposición de que el mercado tiene capacidad de coordinar la economía en forma óptima, de tal modo que no es necesaria la intervención. Ni siquiera por eso el Estado dejó de regular intensamente la economía. Verificando este hecho, uno de los fundadores neoliberales de la Escuela de Chicago, George Stigler (1975: X-XI), adoptó un nuevo tratamiento para ese problema: desarrollar la "economía política de la regulación", o sea, verificar quienes son los beneficiarios de la regulación, a partir de la presunción de que existe un mercado político para la legislación reguladora. ¿Quiénes son ellos? Según Stigler (1971:114), "como regla, la regulación es una demanda del sector económico y tiene como objetivo y es conducida principalmente en su beneficio". Con esa definición, Stigler fundaba la nueva economía política conservadora, que tendría en el concepto de *rent-seeking* (Krueger, 1974) y en los trabajos de la escuela de la elección racional liderados por Buchanan y Olson, un inmenso desarrollo.

No viene al caso aquí rever la inmensa literatura sobre el tema. Literatura que, en los años 80, a partir del proceso de privatización en el Reino Unido que después se tornaría universal, sufre una inversión, ya que los monopolios naturales privatizados ahora exigían una redoblada regulación.²⁷ Ahora, para la agenda liberal era necesario al mismo tiempo desregular y regular: desregular para reducir la intervención del Estado; regular, para viabilizar la privatización. En cualquiera de las circunstancias, el problema continuaba dentro de los límites de la intervención del Estado en el mercado. La reforma del Estado de los años 90 heredó toda esa discusión, en momentos en que los límites de la propuesta neoconservadora de reducir el Estado al mínimo estaban quedando más claros.

Al contrario de enumerar todo ese debate - lo que se alejaría de los objetivos de este trabajo - quiero proponer la lógica que está atrás de la reforma en curso, que estamos describiendo. La propuesta de los economistas neoclásicos, a partir principalmente de las contribuciones de Coase (1937) y Williamson (1985), es que la coordinación de las actividades económicas más eficientes es, en principio, la del mercado. Sin embargo, debido a los costos de transacción, la coordinación administrativa de ciertas actividades puede volverse más eficiente. Por eso surgen las empresas o, más ampliamente, las organizaciones en cuyo interior no funciona el mercado. Estas sólo están sometidas externamente al mercado y no internamente. Esta teoría, sin duda, es atractiva. Más aún: es uno de los

²⁶ - Según *The Economist* (1996:19), relatando una investigación realizada por Thomas Hopkins del Rochester Institute of Technology, para las empresas el costo de cumplir las leyes de regulación correspondía en 1995 a 668.000 billones de dólares, mientras que el gasto total del gobierno federal, en ese mismo año, fue de 1,5 trillones de dólares.

²⁷ - A ese respecto, ver Armstrong, Cowan y Vickers (1994), Cláudio Frischtak, org. (1995).

descubrimientos más estimulantes del pensamiento económico del siglo. No obstante, es una teoría puramente económica, que sólo en forma limitada puede ser aplicada al campo de la política. En un último análisis, vuelve a repetir que el mercado es la mejor forma de coordinación o control de un sistema económico, sólo dejando de serlo excepcionalmente, en función de los costos de la transacción. Siendo así, no nos ofrece una explicación satisfactoria, ni nos da criterios claros para saber cuáles son las áreas de actuación del Estado y del mercado.

El proceso de regulación del siglo veinte incurrió en subsidios y renuncias fiscales de todo tipo. Las políticas industriales, agrícolas y de comercio exterior son actividades exclusivas de Estado de carácter regulador que, en ciertos casos, pueden haber sido legítimas. Sin embargo, no hay duda que en ese campo hubo reglamentación excesiva y atención de intereses especiales de todo tipo, pero eso no resulta en que el Estado pueda retirarse completamente de esa actividad. Las regulaciones involucran generalmente un pesado costo para las empresas, reduciendo su competitividad internacional. Por eso la tendencia es reducirlas al máximo posible. Por otro lado, los subsidios, protecciones y renuncias fiscales llevan a profundas distorsiones en los precios relativos, estimulan el *rent-seeking* y tienen costos elevados para el Estado. Por eso la reforma del Estado apunta en dirección de una sustancial reducción, aunque en términos realistas no se pueda pensar en su eliminación. En muchas áreas el Estado continúa teniendo un rol regulador esencial. Las políticas de comercio exterior, por ejemplo, continúan hoy más que nunca mucho más activas en todo el mundo. Y las políticas de control ambiental nunca fueron tan importantes. Ante un problema tan complejo, Cardoso (1995: 15-16) presenta criterios que nos ayudan a pensar en el problema, a partir de la combinación de los ideales de una mayor eficiencia y mejor distribución de los ingresos:

“El problema que tenemos es doble, el de la eficiencia y el de la equidad... En ese sentido, el dilema Estado-mercado es falso. El papel del Estado como regulador, por ejemplo ante problemas ecológicos, sólo lo hizo aumentar. Por lo tanto, la propuesta correcta que debemos estudiar es el *papel del Estado en el mercado*. El problema radica en como aumentar la competitividad (que lleva al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades económicas) y como hacer más públicas las decisiones de inversión y las que afectan al consumo. Quiere decir, como hacerlas transparentes y controlables por la sociedad... y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas). (Cursivas del autor).”

Abanico de Mecanismos de Controles

Puede ser que no exista una teoría general para delimitar las áreas de actuación y el grado de regulación del mercado por el Estado. No obstante, quiero sugerir que, con base en la reforma del Estado de la década del 90, es posible encontrar una lógica para distinguir el espacio público del privado y dentro del espacio público, el espacio público estatal del público no-estatal que proponemos llamarla “lógica del abanico de mecanismos de controles”.

Toda sociedad para coordinarse usa un conjunto de mecanismos de control o de coordinación que pueden ser organizados y clasificados de muchas maneras. Una simplificación, a partir de una perspectiva institucional, es afirmar que tenemos tres mecanismos fundamentales de control: el Estado, la sociedad civil y el mercado. En el Estado está incluido el sistema legal o jurídico, constituido por las normas jurídicas e instituciones fundamentales de la sociedad. El sistema legal es el mecanismo de control más general, prácticamente identificándose con el Estado, en tanto establece los principios básicos para que los demás mecanismos puedan funcionar. Sin embargo, dentro del Estado podemos diferenciar el sistema legal de otros dos subsistemas de control: el sistema democrático representativo formado por los políticos y el sistema jerárquico y judicial formado por los burócratas. A su vez, el mercado es el sistema económico de control que se realiza a través de la competencia. Finalmente, tenemos un tercer mecanismo que es la propia sociedad, la cual si la entendemos en una forma amplia, puede incluir Estado y mercado, pero en forma restringida como la estamos entendiendo aquí, comprende las creencias y valores compartidos por la sociedad como un todo o por sus diversos grupos sociales, y en forma más restringida aún, la sociedad civil - o sea la sociedad estructurada según el peso relativo de los diversos grupos sociales - grupos estos que cada vez más tienden a organizarse, ya sea para defender intereses particulares, corporativos o para actuar en nombre del interés público.²⁸

No obstante, al revés del criterio institucional podemos utilizar un criterio funcional, que se sobrepone al anterior pero no es enteramente coincidente. Según ese criterio tenemos también tres formas de control: el control jerárquico o administrativo que se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas, el control democrático o social que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos y el control económico vía mercado. La ventaja de este segundo criterio está en el hecho de que nos permite comprender mejor el espacio que cabe a los mecanismos institucionales: al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

A partir del criterio funcional podemos disponer los mecanismos de control relevantes para nuestro análisis en un abanico que va del mecanismo de control más difuso, automático y democrático, al más concentrado y fruto de deliberación o inclusive de libre arbitrio. Según ese criterio, tenemos los siguientes mecanismos de control: mercado, control social (democracia directa), control democrático representativo, control jerárquico gerencial, control jerárquico burocrático y el control jerárquico tradicional.

El principio general del control es el de que será preferible aquel que sea más general, más difuso, más automático. Por eso el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a

²⁸ - En este trabajo no estoy discutiendo la importancia relativa de esos tres mecanismos institucionales de control. Está claro que la perspectiva de los economistas neoclásicos, que atribuye al mercado un papel absolutamente predominante, es minimizante. La perspectiva crítica de los economistas partidarios de la doctrina del evolucionismo, expresada muy bien por Delorme (1995), es más instigadora. Enfatiza el papel de las instituciones y organizaciones y el carácter dinámico y marcado por la diversidad de los mecanismos de control y del contexto sobre el cual ellos operan.

través de la competencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos. Por lo tanto, la regla general es que siempre que sea posible controlar a través del mercado éste deberá ser el mecanismo de control elegido. No obstante, hay mucha cosa que escapa al control del mercado, ya sea porque hay otros valores además del económico (y el mercado sólo controla la eficiencia económica) o porque, asimismo a nivel económico, el mercado muchas veces deja de funcionar adecuadamente a causa de sus imperfecciones y de la existencia de factores externos. En consecuencia, es necesario recurrir a otras formas de control.

La democracia directa o el control social es el mecanismo de control inmediato más democrático y difuso. Por medio del control social la sociedad se organiza formal e informalmente para controlar no sólo los comportamientos individuales sino - y es esto lo que importa en este contexto - para controlar las organizaciones públicas y privadas. El control social ocurre en el espacio social. O se da de abajo para arriba, cuando la sociedad se organiza para controlar instituciones ya existentes, o de arriba para abajo, cuando asume el consejo director de instituciones públicas no-estatales. La democracia directa es la ideal, pero todavía inviable en el ámbito nacional a no ser en forma limitada para la consulta popular que refrende u oriente las decisiones de los representantes. Seguidamente tenemos la democracia representativa. Por medio de ese mecanismo la sociedad se hace representar a través de políticos electos dotados de mandato. El poder legislativo en las democracias modernas es organizado según ese principio. A través del parlamentarismo se procura, en parte, trasladar al poder ejecutivo el mismo principio.

De cualquier forma, las limitaciones de ese tipo de control también son evidentes, en la medida en que sólo es adecuado para definir leyes generales, no para ejecutarlas. Para esto la sociedad depende del control jerárquico, que podrá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) o tradicional. Weber definió con claridad los dos últimos tipos de poder o control jerárquico. El control tradicional corresponde, en la administración del Estado, al *patrimonialismo*; el control burocrático, a la administración pública burocrática, racional-legal, en el cual los objetivos y los medios más adecuados para alcanzarlos son rígidamente definidos por ley; el control gerencial, a la administración pública gerencial que examinaremos en la próxima sección con más detalles.

Estos seis tipos de mecanismo excluido el legal, que está en todos, están combinados generalmente entre sí en las formaciones sociales concretas. En términos históricos y a partir de una perspectiva optimista de la historia, podemos pensar que en las sociedades primitivas predominaron el control jerárquico tradicional y el social; en las sociedades pre-capitalistas complejas, el poder jerárquico tradicional expresado en la doctrina de conservación del patrimonio (*patrimonialismo*); en el capitalismo liberal del siglo diecinueve, el control burocrático combinado con la democracia representativa y el mercado; en el capitalismo burocrático del siglo veinte predomina aún el control burocrático combinado con la democracia representativa y un mercado regulado; y finalmente, en el capitalismo globalizado que está surgiendo conjuntamente con la reforma del Estado de los años 90 predominarán combinados, el control jerárquico gerencial, la democracia representativa, el control social y el mercado. En términos de espacio público y privado, en las sociedades primitivas y en el

patrimonialismo, tanto el espacio público como el privado estaban confusos; en el capitalismo liberal el espacio privado se separa del público y conquista autonomía; en el capitalismo burocrático el espacio público vuelve a crecer, pero de forma estatal, en el campo del control burocrático; en el capitalismo del siglo veintiuno el espacio público volverá a crecer pero a nivel no-estatal del control social.

Esta lógica del abanico de control que orienta la reforma del Estado tiene, por lo tanto, un carácter histórico al mismo tiempo que obedece a algunos principios generales: el principio de una mayor democracia, el principio de una mayor difusión del poder, el principio económico de la eficiencia, el principio de una mayor automaticidad de los controles, el principio del aumento del espacio público no-estatal. Es a partir de la aplicación de esos principios, expresados en los mecanismos de control y en su combinación, se verifica el progreso económico y político de la sociedad.

Gobernanza: La Reforma Administrativa

Es dentro de esa lógica del abanico de controles que se inserta, como tercer elemento fundamental de la reforma del Estado en los años 90 el problema de la gobernanza.²⁹ Un gobierno puede tener gobernabilidad, en la medida en que sus dirigentes cuenten con los necesarios apoyos políticos para gobernar y, sin embargo, puede gobernar mal por faltarle la calidad de gobernanza. Existe gobernanza en un Estado cuando su gobierno tiene las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma. Un Estado en crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento la política pública existente y mucho menos para introducir una nueva política pública, es un Estado inmovilizado. La crisis del Estado de los años 80 fue más que nada una crisis de la gobernanza porque se manifestó, en primer lugar, como una crisis fiscal. Por ello, las políticas de ajuste fiscal fueron puestas en primer plano en esta década. En los años 90, el problema continúa siendo fundamental - en verdad éste es un problema permanente de todos los países - pero fue necesario combinarlo con una visión más amplia de la reforma del Estado.³⁰

²⁹ - Gobernanza es un término relativamente nuevo, que el Banco Mundial ha estado utilizando. Para consultar un libro más amplio sobre el tema, ver Frischtak y Atiyas, orgs. (1996).

³⁰ - Sobre la naturaleza de la crisis actual, esencialmente como crisis fiscal del Estado - fenómeno que percibi con toda claridad al asumir el Ministerio de Hacienda del Brasil en 1987, ver Bresser Pereira (1987, 1991, 1993, 1996a).

En esta visión más amplia, el problema de la capacidad gerencial del Estado y, por lo tanto, de la reforma administrativa, pasó a ser fundamental. La reforma administrativa es un problema recurrente. Casi todos los gobiernos, en todos las épocas, hablan de la necesidad de modernizar la administración pública y hacerla más eficiente. Sin embargo, en el capitalismo solamente hubieron dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos, cuando el tema llama la atención del gran público con la publicación de "*Reinventing Government*" y la adopción del "National Performance Review" por el gobierno Clinton y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del Estado (1995). Hasta hoy, los dos países en los cuales la administración pública gerencial fue más ampliamente implantada fueron el Reino Unido y Nueva Zelanda, en el primer caso bajo un gobierno conservador y, en el segundo, bajo un gobierno inicialmente laborista.

No corresponde aquí repetir lo que escribí sobre la administración pública gerencial en estos dos últimos años.³¹ Es importante sólo señalar que la administración pública burocrática, que Weber describió como una forma de dominación "racional-legal", ya traía una contradicción intrínseca. La administración burocrática es racional, en los términos de la racionalidad instrumental, en la medida en que adopta los medios más adecuados (eficientes) para alcanzar los fines propuestos. Por otro lado, es legal, en la medida en que define rígidamente los objetivos y los medios para alcanzarlos en la ley. En un mundo en plena transformación tecnológica y social, es imposible para el administrador ser racional sin poder adoptar decisiones, sin hacer uso de su juicio discrecional, adoptando estrictamente los procedimientos previstos en la ley. En el siglo diecinueve, cuando la administración pública burocrática sustituyó la patrimonialista, ésto representó un gran avance en la disminución de la corrupción y del nepotismo. Sin embargo, en el siglo veinte, cuando el Estado creció y asumió nuevos papeles, se tornó evidente la ineficiencia inherente a ese tipo de administración. Al mismo tiempo que la burocracia estatal, o sea, el conjunto de administradores públicos profesionales veía aumentar su posición estratégica en la sociedad, quedaba claro que se hacía necesario adoptar nuevas formas de gestión de la cosa pública, más compatibles con los avances tecnológicos, más ágiles, descentralizadas, más volcadas hacia el control de resultados que hacia el control de procedimientos. Y también, más compatibles con el avance de la democracia en

³¹ - En enero de 1995, asumí el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Además de preparar el *Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado* (Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, 1995), publiqué algunos artículos sobre el tema (Bresser Pereira, 1995, 1996b y 1996c).

todo el mundo, que exige, cada vez más, una participación más directa de la sociedad en la administración pública.

En ese sentido, creo que es suficiente aquí definir las principales características de la administración pública gerencial, a la que también se le está llamando "nueva administración pública":

- a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;
- b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos);
- c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas;³²
- d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas;
- e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado;
- f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos;
- g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada;
- h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.³³

³² - En la reforma en curso, la administración pública burocrática está siendo sustituida por la administración pública gerencial. Sin embargo, ello no significa disminuir el papel de la burocracia estatal, que desempeña un papel cada vez más estratégico en la administración del Estado.

³³ - Existe una amplia literatura sobre la administración pública gerencial. Ver, entre otros, Barzelay (1992), Osborne y Gaebler (1992), Fairbrother (1994), Ranson y Stewart (1994), Nunberg (1995), Gore (1995), Abrucio (1996), Ferlie et al (1996).

El crecimiento de la autonomía de la burocracia estatal no debe ser confundido con el ostracismo burocrático - o sea, el aislamiento de los organismos estatales de las influencias políticas-, frecuentemente propuesto como solución a los problemas de populismo económico y clientelismo.³⁴ En sociedades democráticas, la alta administración pública está inserta en el proceso político y es parte de él. El perfil ideal de un burócrata estatal puramente técnico no tiene sentido, de la misma forma que no tiene sentido atribuirle el papel de garantizar la racionalidad de la administración pública y más ampliamente del gobierno, continuamente amenazada por los políticos. Esta es una visión autoritaria, que aún cree en el monarca iluminado o en el "buen" dictador - es una visión que, con el avance de la democracia en este siglo se va superando definitivamente. Peter Evans (1995), propone superar esa contradicción entre la necesidad de burocracias estatales autónomas y democracia a través de su concepto de "autonomía inmersa" (embedded autonomy), o sea, por medio de una burocracia que sea al mismo tiempo autónoma y esté inmersa en la sociedad.³⁵

En la ejecución de las actividades exclusivas del Estado es necesario, en verdad, distinguir tres tipos de instituciones: las secretarías formuladoras de políticas públicas que, en el núcleo estratégico del Estado en conjunto con los ministros y el jefe de gobierno, participan de las decisiones estratégicas de gobierno; los organismos ejecutivos, que ejecutan las políticas definidas por el gobierno; y los organismos reguladores, más autónomos, que buscan definir los precios que serían de mercado en situaciones de monopolio natural o casi natural. Las instituciones reguladoras deben ser más autónomas que las ejecutivas porque no existen para realizar políticas de gobierno, sino para ejecutar una función más permanente que es la de sustituir los mercados competitivos.

En síntesis, la gobernanza será alcanzada y la reforma del Estado tendrá éxito cuando los Estados se tornen más fuertes aunque menores: (a) más fuertes financieramente, superando la crisis fiscal que los convulsionó en los años 80; (b) más fuertes estructuralmente, con una clara delimitación de su área de acción y una precisa distinción entre su núcleo estratégico donde las

³⁴ Conforme observaron Melo y Costa (1995), "la gobernanza está asociada *inter alia* a la capacidad de aislamiento de las élites burocráticas profesionalizadas *vis-à-vis* el sistema político partidario y de élites gubernamentales *vis-à-vis* grupos de intereses particulares".

³⁵ Según Evans (1995: 248): "Autonomía (de la burocracia estatal) es fundamental para la definición del Estado volcado hacia el desarrollo (*developmental state*), pero no es suficiente. La capacidad del Estado de realizar transformaciones depende también de las relaciones Estado-sociedad. Estados autónomos, completamente aislados de la sociedad, pueden fácilmente ser Estados predadores. El Estado orientado hacia el desarrollo, necesita estar inmerso en una densa red de relaciones sociales que lo conecte con sus aliados en la sociedad a partir de objetivos de transformación. Autonomía inmersa, no solamente autonomía, provee su eficacia al Estado orientado hacia el desarrollo". Esta posición se aproxima a la que estoy presentando, aunque el Estado Social Liberal que estoy presuponiendo sea menos intervencionista en el área económica que el Estado "*developmental*" de Evans.

decisiones son tomadas y sus unidades descentralizadas; (c) más fuertes estratégicamente, dotados de élites políticas capaces de tomar las decisiones políticas y económicas necesarias; y (d) administrativamente fuertes, contando con una alta burocracia técnicamente capaz y motivada.

Gobernabilidad: La Reforma Política

Finalmente, la reforma del Estado involucra una reforma política que le garantice gobernabilidad. Se habló mucho de gobernabilidad en los últimos años, principalmente cuando la Gran Crisis de los años 80 alcanzó de pleno a América Latina y al Este Europeo, pero esta crisis de gobernabilidad estaba evidentemente superpuesta a la crisis de gobernanza, en la medida que su principal causa era la crisis fiscal del Estado.³⁶ Gobernabilidad y gobernanza son conceptos mal definidos, frecuentemente confundidos. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, mientras que la gobernanza es la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de un gobierno para implementar políticas. Sin gobernabilidad es imposible gobernanza, pero ésta puede ser muy deficiente en situaciones satisfactorias de gobernabilidad. En el concepto de gobernanza se puede incluir, como lo hace Reis (1994), la capacidad de reunir los diversos intereses, estableciéndose un puente más entre gobernanza y gobernabilidad. Una buena gobernanza, conforme observó Fritschak (1994), aumenta la legitimidad del gobierno y, por lo tanto, la gobernabilidad del país.

Si en las democracias avanzadas existen muchas veces problemas de gobernabilidad, qué decir entonces de las democracias recientes e imperfectas, donde los gobiernos son inestables, perdiendo con facilidad, el apoyo de la población. Sin embargo, para el problema de la gobernabilidad, el más grave - sino fatal - para los gobiernos es perder el apoyo de la sociedad civil, ya que en términos prácticos, la gobernabilidad se confunde con la "legitimidad" del gobierno, o sea, con el apoyo de que dispone por parte de la sociedad civil.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende: (a) de la adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y en la sociedad civil; (b) de la existencia de mecanismos de responsabilidad (accountability) de los políticos y burócratas ante la sociedad; (c) de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de atender a esas demandas que fueren, finalmente, mantenidas; y, principalmente (d) de la existencia de un contrato social básico. Este acuerdo social básico, es el contrato social hobbesiano que garantiza, a las sociedades avanzadas, legitimidad y gobernabilidad. En los países en desarrollo, principalmente en los países de América Latina que se caracterizan por una profunda heterogeneidad, ese acuerdo está muchas veces ausente o es imperfecto. De allí la importancia de los pactos políticos orientados

³⁶ - Ver al respecto Eli Diniz (1995, 1997), para una crítica de los análisis tradicionales de gobernabilidad basados en el desequilibrio entre oferta y demanda de servicios públicos. Sobre la crisis de gobernabilidad en América Latina ver Ducatenzeiler y Oxhorn (1992).

al desarrollo. Estos pactos y el proyecto de desarrollo involucrado, siempre son relativamente excluyentes, pero dan a la sociedad y más ampliamente a la población, un sentido de futuro, viabilizando el gobierno.³⁷

La dimensión política de la reforma del Estado es al mismo tiempo la más importante, ya que el Estado es el ente político por excelencia y, la menos clara, porque no se puede hablar de una crisis política del Estado en los años 90. Crisis política es sinónimo de crisis de gobernabilidad. El gobierno se ve privado de las condiciones de gobernar efectivamente, ya sea porque pierde legitimidad ante la sociedad o porque sus instituciones se demuestran inadecuadas para el ejercicio del poder político. No se puede hablar de que los gobiernos democráticos, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, estén en crisis porque perdieron legitimidad social o porque sus instituciones políticas se deterioraron. Por el contrario, en los primeros ha habido un avance gradual, pero constante, en la medida en que una ola de transiciones democráticas ocurrió en América Latina, después en el Este Europeo y, más recientemente, está ocurriendo en Asia.³⁸

Solamente es posible hablar de "crisis" política si comparamos la realidad con una situación ideal. Si pensamos, por ejemplo, que los regímenes democráticos no aseguran el "buen gobierno": el gobierno que dirigiría de forma óptima la sociedad. Este, naturalmente, es el centro de las preocupaciones de la escuela de la elección racional, que dominó la ciencia política norteamericana en los últimos 20 años. Es la base fundamental de la crítica neoliberal a la intervención del Estado. Si, de acuerdo a lo que pretende esa visión neoconservadora, no hay formas de asegurar que los gobernantes gobiernen de acuerdo al interés de los gobernados. Si, por el contrario, ellos tienden a gobernar para su propio interés o para grupos de intereses específicos, el buen gobierno sería imposible y lo mejor sería reducir el Estado al mínimo, reducir por lo tanto la necesidad de gobernar a lo estrictamente necesario y dejar que todo lo demás fuera coordinado por el mercado.

³⁷ - Este tema fue extensamente analizado en Bresser Pereira y Nakano (1997).

³⁸ - Esta moda comenzó con la transición democrática de España, aún en los años 70, pasó después por la de los demás países del sudeste de Europa, se transfirió a América Latina en los años 80, y continuó con la democratización de los ex países comunistas a fines de esa década. En los años '90, estamos teniendo las transiciones democráticas del Este y del Sudeste de Asia, y formas tentativas de democracia en África. La literatura sobre el tema es inmensa. Ver sobre las transiciones democráticas en general Linz (1982), O'Donnell y Schmitter (1986), O'Donnell, Schmitter y Whitehead, orgs. (1986a), Palma (1990), Przeworski (1991), e Huntington (1991); sobre la transición en Brasil, Bresser Pereira (1978, 1985), Martins (1983), Stepan, org. (1989), Lamounier (1989), Cardoso (1986); sobre las transiciones en el Este Europeo, Przeworski (1993); y para un análisis de las transiciones en curso en Asia, Haggard y Kaufman (1995), que en ese trabajo también presentan su visión general del proceso de transición a partir de una perspectiva de economía política.

El error de ese tipo de tratamiento comienza, naturalmente, por el método utilizado. En vez de pensarse en la política como en un proceso histórico que evoluciona en el tiempo, pasa por crisis y transformaciones y jamás alcanza un estado óptimo, esa perspectiva ve a la política como algo estático y abstracto. Apoyada en la visión microeconómica neoclásica, entiende el proceso político como un proceso de optimización frustrado. Como una relación principal-agente, en que lo principal son los ciudadanos, y el agente, el gobierno. En la medida en que el gobierno esté constituido por políticos egoístas, dedicados exclusivamente a satisfacer sus ambiciones políticas y estén a la búsqueda de lucros (*rent seeking*), difícilmente habrá un buen gobierno.

La ventaja de ese método, sin embargo, es la que nos permite discutir ciertos problemas fundamentales, que en los análisis en que se utiliza la perspectiva histórico-inductiva muchas veces quedan implícitos y, en consecuencia, mal discutidos. Adam Przeworski (1995a), adoptando esa perspectiva aunque de forma crítica, escribió un fascinante ensayo con respecto a la reforma del Estado. Después de resumir a la crítica interna la presunción neoclásica de la eficiencia del mercado, usando para ello principalmente el análisis de Stiglitz (1992, 1993a, 1993b) y de él mismo (1990), el trabajo intenta responder a dos preguntas: (1) cuáles son las condiciones políticas que permiten al Estado intervenir eficientemente; y (2) cómo es posible reformar las instituciones del Estado, de forma tal que sean corregidas las fallas del mercado en vez de agravadas.

Para responder a esas preguntas, Przeworski critica los modelos neoliberales de Chicago y de Virginia: los electores pueden ser relativamente ignorantes, pero son "racionalmente ignorantes", de forma que ellos están informados sobre aquello que les interesa; por otro lado, el papel de la oposición política no debe ser subestimado - la oposición convierte a los electores críticamente informados del desempeño del gobierno.³⁹ Por ello - y no porque los políticos puedan estar comprometidos con el interés público independientemente de las ventajas electorales involucradas - sería posible el buen gobierno.

Esta es una crítica interna al modelo neoliberal, que acepta las suposiciones de la escuela de la elección racional: los gobernantes son exclusivamente motivados por el deseo de ser reelectos y por la búsqueda de lucros. O, en otras palabras, todas las acciones de los políticos pueden ser explicadas ya sea por el apoyo que tendrán en sus electores o por las ventajas extra-mercado (lucros) que el político obtendrá para sí mismo a través del uso del Estado para realizar transferencias hacia determinados grupos de intereses. Cuando los dos objetivos no fuesen compatibles, el gobernante hará "permutas" (*trade-offs*) entre ambos.

A pesar de la tentación de ser fiel a la crítica interna, en ciertos momentos ello no es posible. Los políticos son claramente motivados por una tercera razón: el compromiso con sus

³⁹ - Przeworski identifica el "modelo de Chicago" como aquel en que los políticos buscan solamente ser reelectos, mientras que en el "modelo de Virginia", los políticos buscan lucros. En Chicago, el aporte original para ese tipo de modelo es de Stigler (1975), aunque anteriormente Olson (1965) ya había formalizado el punto de vista al buscar demostrar la inviabilidad de la acción colectiva para los grandes grupos.

principios ideológicos y morales, quiere decir, con su propia evaluación de lo que es el interés público. Ese tipo de político - que acostumbro llamarlo "hombre público" - en el límite se transforma en el estadista. El también realiza "permutas", pero solamente entre el deseo de ser reelecto y el compromiso con el interés público.

Cuando asumimos la existencia de esa tercera motivación, el problema inmediato que se presenta es el del objetivo de la reforma política del Estado. ¿Se trata de garantizar lo más posible que la voluntad de los ciudadanos sea obedecida por los políticos, como afirma Przeworski, o de asegurar que el interés público sea atendido cuando éste entra en conflicto con la evaluación de los electores? Conforme observa Przeworski (1995:1):

"Mi argumento es el de que la calidad de la intervención en la economía depende en gran medida de la efectividad del mecanismo a través del cual los gobiernos son obligados a responsabilizarse ante (*account to*) el público por los resultados de sus acciones."

Sin duda, un objetivo intermedio fundamental en cualquier régimen democrático es aumentar la "responsabilización" (*accountability*) de los gobernantes. Los políticos deben estar permanentemente rindiendo cuentas a los ciudadanos. Cuánto más clara sea la responsabilidad del político ante los ciudadanos y el reclamo de éstos en relación al gobernante, más democrático será el régimen. No obstante, esto no significa que todas las voluntades de los ciudadanos deban ser aceptadas por los políticos. O sea, que el "mandato imperativo" sea un requisito de la democracia: el político sería electo exclusivamente para cumplir los designios de sus electores, pudiendo incluso, perder su mandato en caso de que entre en conflicto con ellos. El mandato imperativo es antes fruto del democratismo corporativista que de la democracia. Conforme observa Bobbio (1984:10):

"La democracia moderna, naciendo como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, debería estar caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la cual el representante, siendo llamado a buscar los intereses de la nación, no puede estar sujeto a un mandato imperativo."⁴⁰

En el concepto de "responsabilización" ya está implícito el rechazo al mandato imperativo.⁴¹ El gobernante no es solamente responsable ante los electores; lo es también ante su

⁴⁰ - Bobbio, sin embargo, señala que el principio democrático del rechazo al mandato imperativo ha sido siempre violado en las democracias contemporáneas, en las cuales tiende a predominar el principio corporativo de que a los políticos correspondería representar intereses particulares. En ese modelo, la intermediación en vez de ser realizada por los políticos, sería realizada por la burocracia estatal.

⁴¹ - Przeworski (1995:8) tiene claro este hecho cuando rechaza el mandato imperativo y también cuando observa que los ciudadanos pueden no saber cuál es el interés público. Las instituciones deben premiar a los gobiernos y

propia conciencia. Fue por ello - porque esa libertad está implícita en el concepto de responsabilización - que Stokes (1995) propuso el concepto de "receptividad" (responsiveness), como una condición adicional de la democracia. El gobernante "receptivo" sería aquel que obedecería fielmente los deseos o determinaciones de los ciudadanos. Pero no hay necesidad de este concepto, a no ser que aceptemos el mandato imperativo como una institución democrática válida. Si estamos de acuerdo en que el mandato imperativo no es deseable, no hay por qué pensar en "receptividad"; basta pensar en la "responsabilización" del gobernante ante los ciudadanos y ante sí mismo. Buenas instituciones políticas, sumadas a una cultura política creciente de los ciudadanos, permitirán que los gobiernos sean responsabilizados ante los electores, de forma que éstos puedan incentivar los buenos gobiernos, para que actúen de acuerdo a sus intereses a mediano plazo, y castigar a los malos. En última instancia, el hombre público será aquel que sea capaz de distinguir los intereses de corto plazo de sus electores - que ellos perciben inmediatamente - de sus intereses a mediano y largo plazo, y de ser fiel a los últimos y no a los primeros.⁴² Ello no le impedirá realizar permutas con su objetivo de ser reelecto, pero le dará un sentido de prioridades.

El mandato imperativo está asociado a un concepto radical de democracia, que no tiene sentido cuando recordamos que la política finalmente no es otra cosa que el arte del compromiso, la estrategia de las concesiones mutuas, el difícil camino de la intermediación de intereses conflictivos. Por otro lado, en el extremo opuesto, el concepto de estadista como aquel hombre público que tiene el coraje de enfrentar a sus electores y arriesgar su reelección para ser fiel a su concepción de lo que sea del interés público en cada caso, está asociado al concepto del monarca ilustre. Los griegos preferían la monarquía a la democracia porque sabían de la inestabilidad de la democracia en aquellos tiempos, pero tenían clara la diferencia entre monarquía y tiranía, y esperaban que el monarca fuese iluminado. Pero, en el mundo contemporáneo, en que los regímenes democráticos lograron hacerse estables porque del excedente económico no se apropian más los medios políticos sino que se ocupa el mercado, ni un extremo ni otro - ni el extremo del mandato imperativo, ni el de la dependencia del estadista (o del monarca ilustre) - tienen sentido.

Desde el punto de vista de la reforma política del Estado, sin embargo, no hay dudas de que es necesario concentrar la atención en las instituciones que garanticen, o mejor dicho, que aumenten - ya que el problema es de grado -, la "responsabilización" de los gobernantes. Reformar el Estado para darle mayor gobernabilidad es tornarlo más democrático, dotarlo de instituciones políticas que permitan una mejor intermediación de los intereses siempre conflictivos de los diversos grupos sociales, de las diversas etnias cuando no naciones, de las diversas regiones del país.

a los ciudadanos que actúen en el interés público y castigar a los que no lo hacen: "Los agentes privados necesitan beneficiarse por comportarse de acuerdo con el interés público y necesitan sufrir cuando no actúan así y lo mismo debe ocurrir con los gobiernos".

⁴² - Para un fascinante conjunto de pequeñas biografías de políticos americanos que tuvieron ese coraje, leer el libro de John F. Kennedy, *Profiles in Courage* (1956).

Mientras el mercado es el campo de los intercambios equivalentes, que por ello pueden ser relativamente impersonales, la política desde el punto de vista económico, es el campo de las transferencias. "Hacer política" en el capitalismo contemporáneo es en gran parte luchar por esas transferencias, que muchas veces no pasan de intentos con mayor o menor éxito de captura privada del Estado, de *rent-seeking*, pero que en principio son disputas legítimas que son el propio objeto de la política. El gran desafío de la reforma del Estado es tener partidos políticos que correspondan a orientaciones ideológicas; es desarrollar un sistema electoral que permita la formación de gobiernos que sean representativos y que cuenten con mayorías estables; es contar con una oposición vigorosa pero que luche dentro de un campo común de intereses; es disponer de una prensa libre y responsable que refleje más la opinión de sus lectores, oyentes o asistentes, que de sus propietarios o de sus patrocinadores publicitarios; es contar con un sistema judicial que no solamente haga justicia entre los ciudadanos y los defienda del Estado, sino que también sepa defender la *res pública* contra la ambición de los ciudadanos poderosos que quieren privatizarlo; es contar con una burocracia que abandone la práctica del secreto y administre la cosa pública con total transparencia; es contar con un poder legislativo nacional relativamente inmune a los clientelismos; es desarrollar sistemas de participación de los ciudadanos en el control directo del Estado y de las entidades públicas no-estatales; es contar con un sistema más transparente de financiación de las campañas electorales; en fin, es desarrollar sistemas de responsabilización de los políticos y de la alta burocracia pública.

Conclusión

La reforma del Estado, que examinamos en este artículo, es un proceso histórico cuya dimensión es proporcional al de su crisis. Se inició en los años 70, explotó en los 80, llevó al resurgimiento del liberalismo y a una crítica profunda de las formas de intervención o de regulación del Estado por parte de algunos grandes intelectuales y de unos pocos políticos neoliberales. Pocos porque los políticos son más realistas que los intelectuales. Y fue precisamente ese realismo de los políticos y en mayor grado de las clases dirigentes a nivel mundial que los llevó, en los años 90, a abandonar la idea del Estado mínimo y a concentrar su atención en la reforma del Estado. Ya que la causa fundamental de la Gran Crisis económica de los años 80 fue la crisis del Estado, lo más acertado es reconstruirlo en vez de destruirlo.

En este artículo examinamos las líneas fundamentales de esa reforma que ya está en curso, tanto en los países desarrollados como en los en vía de desarrollo. Dividimos esa reforma en cuatro capítulos: delimitación del área de actuación del Estado, desregulación, aumento de la gobernanza y conquista de la gobernabilidad. Para presentar esos cuatro temas desarrollamos un modelo basado en la distinción entre la propiedad estatal, la pública no-estatal y la privada; basado en el ajuste fiscal y en la reforma administrativa para asegurar la gobernanza; basado en el desarrollo de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación y representación de intereses. Y para fundamentar ese modelo, desarrollamos una explicación general que la llamamos "lógica del abanico de controles", según la cual los mecanismos de control de las sociedades

capitalistas contemporáneas obedecen a una graduación que va del control por el mercado al control jerárquico tradicional.

El resultado de esa reforma será un Estado más eficiente, que responda a quien de hecho debe responder: al ciudadano. Por lo tanto, será un Estado que estará actuando en conjunto con la sociedad y de acuerdo a sus anhelos. Será un Estado menos volcado hacia la protección y más hacia la promoción de la capacidad de competir. Será un Estado que no utilizará burócratas estatales para ejecutar los servicios sociales y científicos, pero contratará competitivamente organizaciones públicas no-estatales. Será el que propusimos llamarlo Estado Social-Liberal, en sustitución al Estado Social-Burocrático del siglo veinte. Un Estado ciertamente democrático, porque el gran hecho político del siglo veinte fue haber consolidado la democracia. El régimen democrático logró establecer instituciones razonablemente estables y una cultura democrática suficientemente sólida para que su gran limitación del pasado - la inestabilidad política - fuese superada o moldeada. Era esa inestabilidad la que llevaba a los filósofos políticos griegos a preferir la "buena" monarquía y "buena" aristocracia a la democracia, aunque sabiendo que el riesgo de la monarquía era la tiranía y el de la aristocracia, la oligarquía. Hoy, dado el desarrollo económico y político ocurrido, los regímenes democráticos son mucho más estables que los regímenes autoritarios.⁴³

La Reforma del Estado en los años 90 es una reforma que presupone ciudadanos y hacia ellos está dirigida. Ciudadanos menos protegidos o tutelados por el Estado, sin embargo más libres, ya que el Estado que reduce su faz paternalista, se vuelve más competitivo, y así, requiere ciudadanos más maduros políticamente. Ciudadanos tal vez más individualistas porque son más conscientes de sus derechos individuales, pero también más solidarios, aunque ésto pueda parecer contradictorio, porque están más aptos para la acción colectiva y por lo tanto más dispuestos a organizarse en instituciones de interés público o de protección de intereses directos del propio grupo. Esta reforma en curso, como yo la veo, no parte de la premisa burocrática de un Estado aislado de la sociedad, actuando solamente de acuerdo a la técnica de sus cuadros burocráticos, ni de la premisa neoliberal de un Estado también sin sociedad, en el cual individuos aislados toman decisiones en el mercado económico y en el mercado político. Por eso ella exige la participación activa de los ciudadanos; por eso el nuevo Estado que está surgiendo no será indiferente o superior a la sociedad, por el contrario, estará institucionalizando mecanismos que permitan una participación cada vez mayor de los ciudadanos, una democracia cada vez más directa; por ello las reformulaciones en curso son también una expresión de redefiniciones en el campo de la propia ciudadanía, que viene ampliando su punto de mira, constituyendo sujetos sociales más concededores

⁴³ - Ver a ese respecto Przeworski y Limongi (1993, 1997). Estos autores cuestionan la "teoría de la modernización", que relaciona en forma lineal desarrollo y democracia, y afirman que el surgimiento de regímenes democráticos no es el simple resultado del desarrollo, sino que está relacionada con la acción de actores políticos persiguiendo sus objetivos. No obstante, basados en amplia evidencia empírica, admiten, evitando una total indeterminación, que "una vez establecida (la democracia), las restricciones económicas desempeñan un papel: las chances de supervivencia de las democracias son mayores cuando el país es más rico" (1997:177).

de sus derechos y deberes en una sociedad democrática en que la competencia y la solidaridad continuarán dialécticamente complementándose y contradiciéndose.



En setiembre de 1996 fundamos el Circulo de Montevideo, luego de una reunión de reflexión y debate que personalmente convoqué entonces bajo el título "Los Nuevos Caminos". Se trataba -se trata- de discurrir sobre el nuevo tiempo que se ha abierto en el mundo, desde una perspectiva de América Latina.

La democracia política ya no se discute pero todos los días nos muestra la deserción del ciudadano, el desencanto por la vida pública, la irrupción fundamentalista.

La economía de mercado se ha impuesto categóricamente, pero está claro que ella no atiende la educación popular, la salud de los más necesitados, la vivienda de los pobres.

El Estado Benefactor no resiste la hipertrofia que alcanzó. Pero, ¿puede desmantelarse abruptamente sin generar graves tensiones sociales?

El mundo se ha globalizado y los medios de comunicación difunden noticias, universalizan hábitos de comportamiento. Mientras tanto, una explosión de particularismos étnicos parece contradecir violentamente esta tendencia. ¿Como integrar este debate?

El comercio mundial se ha abierto, pero los países tienden a integrarse en bloques regionales. La Unión Europea, el Nafta, la Asean, el Mercosur, ¿contradicen la tendencia hacia la universalización de los mercados o agreden las individualidades nacionales? La idea de un regionalismo abierto se va abriendo camino para integrar un mundo en que las economías nacionales han cedido paso a nuevas fronteras.

Sobre estos temas ahonda la reflexión del Circulo de Montevideo. Dentro de la filosofía democrática y liberal, se buscan nuevos caminos. No estamos mirando el mundo con la estrechez de un regionalismo latinoamericano. Participamos del debate mundial. Pero lo hacemos desde Montevideo, tratando de aportar una visión afincada en una América Latina renovada que también ha emergido en estos años con fuerza y brío.

A todos les damos la bienvenida a este esfuerzo, pues lo abrimos a un debate amplio y plural, plural en regiones e ideas, en gentes y culturas.



José María Bordaberry
Presidente de la República
Oriental del Uruguay