

La restricción económica y la democrática*

Luiz Carlos Bresser-Pereira

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

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

Sintetizaré mi punto de vista sobre este nuevo tipo de gobierno en tres proposiciones. La primera proposición es que, aun cuando el Estado conserva los roles que asumió en el siglo xx en el ámbito económico y social, en un sistema capita-

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

lista crecientemente más competitivo las exigencias, tanto económicas como de eficiencia, requieren una reforma en la administración pública que permita su evolución hacia una verdadera gestión pública, en la cual los funcionarios estatales y las agencias que manejan logren desenvolverse de un modo más autónomo en lo administrativo y de una manera más responsable en lo político.

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

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

Mi tercera proposición es que detrás de la restricción económica y democrática existe una de naturaleza moral; no se trata de una exigencia nueva, pero adquiere un carácter estratégico en la moderna democracia. En los regímenes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las formas históricas del Estado

Conceptos tales como “Estado nación”, “sociedad civil”, “Estado”, “gobierno” y “gestión pública” pertenecen al ámbito político de la sociedad, mientras que conceptos como “mercado”, “empresas de negocios” y “consumidores” pertenecen al ámbito económico. Ambas esferas están naturalmente interrelacionadas, pero es importante hacer la distinción cuando uno intenta identificar cuáles son las características que definen tanto el nuevo Estado como la nueva gestión pública que emerge.

Dichas características tendrán una naturaleza esencialmente política en la medida en que son el resultado de conflictos y compromisos en los que las personas se involucran a diario. Esas características abarcan decisiones que los ciudadanos toman en el ámbito de la sociedad civil y, en último término, decisiones que toman los funcionarios públicos de alto nivel en el ámbito del Estado propiamente tal, decisiones que generan o reforman instituciones, que organizan el aparato del Estado y que dan forma a la administración pública. Sin embargo, entre dichas características encontraremos una —la eficiencia— que ocupa un lugar central en el razonamiento económico y, por tanto, juega un rol fundamental en el nuevo Estado y en la nueva gestión pública.

La política es el arte de lograr legitimidad y de gobernar el Estado por medio del uso de argumentos, persuasión y compromisos en lugar de hacerlo a través del uso de la fuerza. Mientras en el mercado productores y consumidores intentan maximizar sus intereses, en la política, más allá de los intereses, también es necesario considerar valores. En los mercados existen mecanismos de competencia casi automáticos que asignan recursos y distribuyen beneficios con relativa eficiencia. En la esfera política, en cambio, nada es automático ni nada constituye una cosa dada: todo sucede a través de decisiones que no son “necesarias” en la medida en que implican opciones, responden a determinados intereses o hacen referencia a principios morales; y en un régimen democrático hay que agregar las manifestaciones de la ciudadanía que dan origen al debate público.

La transición histórica desde la sociedad tradicional a la sociedad moderna, desde la economía precapitalista a la capitalista, tuvo lugar tanto en los ámbitos económico como político y, más ampliamente, en el ámbito social. Las tribus se transformaron en imperios o en ciudades Estado; más tarde las ciudades Estado y los feudos se transformaron en modernos estados nación. En el interior de cada sociedad, los regímenes políticos cambiaron, a menudo de una manera cíclica, desde formas más autoritarias hacia formas más democráticas

de gobierno, desde la monarquía a la república, desde la aristocracia hacia la oligarquía. Con el nacimiento del capitalismo y de los estados nación, el cambio político se hizo más relevante. Se orientó hacia la racionalización, de acuerdo con lo que sostiene Weber, o hacia un desarrollo político y económico autosustentable. El capitalismo y la democracia, no obstante las contradicciones y la injusticia que los caracterizan, probaron ser autosustentables y capaces de generar su propio y continuo mejoramiento.

Sólo puedo hablar de un nuevo Estado si lo comparo con uno antiguo. El Estado nace con un carácter autoritario y patrimonial en los siglos XVI y XVII: se trataba del Estado absoluto en el contexto de la monarquía absoluta. En el siglo XIX, se transforma en un Estado liberal y burocrático: el Estado liberal impone el gobierno de la ley y asegura la competencia entre las empresas comerciales, pero continúa siendo autoritario dado que ni los pobres ni las mujeres tienen derecho a voto.⁴ En el siglo XX, el Estado cambia sucesivamente a liberaldemocrático y luego a Estado socialdemocrático (o Estado benefactor), pero conserva su carácter burocrático. Actualmente, el nuevo Estado empieza a transformarse en un Estado socio liberal y gerencial.

CUADRO 1. *Tipología histórica de las formas de Estado y de gestión estatal*

<i>Instituciones estatales</i>	<i>Gestión estatal</i>
Estado absoluto	Administración patrimonial
Estado liberal	Administración pública de carácter burocrático
Estado liberal democrático	Administración pública de carácter burocrático
Estado social democrático (benefactor)	Administración pública de carácter burocrático
Estado social liberal (democrático)	Administración pública gerencial

Cuando digo “Estado absoluto”, “Estado liberal”, “Estado liberal democrático”, “Estado social democrático” y “Estado social liberal”, el adjetivo se refiere en cada caso a la naturaleza básica de las instituciones del Estado o del régimen político. Cuando digo “patrimonial”, “burocrático” y “gerencial”, me estoy refiriendo a la manera en que son administradas las organizaciones del Estado.

Como las instituciones estatales cambian a través de la historia, se supone que también cambian la organización del Estado y la gestión pública. En lugar de “Estado” podría decir “sistema político”, pero el régimen político incluye a la sociedad civil. Podría decir, también, “gobierno”, pero como en la tradición

⁴ Cabe observar que estoy utilizando la palabra “liberal” en el sentido europeo y brasileño, no en la acepción norteamericana, en la cual liberal se asimila a progresista, casi socialdemócrata.

angloamericana a menudo se ignora el Estado y cuando se habla de gobierno se hace referencia al proceso de gobernar, al grupo de políticos y funcionarios de alto nivel que en la cúspide del Estado juegan ese rol, y además a las instituciones y a la organización del Estado, entonces prefiero reservar dicha palabra para designar sólo los dos primeros significados.

Con el surgimiento del Estado absoluto, se plantea el problema de la separación de los ámbitos público y privado. El Estado liberal “resuelve” dicho problema a través de las revoluciones constitucional y liberal (las revoluciones americana y francesa), y a través de la reforma del servicio público. Con las revoluciones mencionadas se establece el gobierno de la ley; con la reforma del servicio público la administración pública de carácter burocrático reemplaza a la administración patrimonial. Pero el régimen político continúa siendo autoritario.

El Estado liberal democrático, que surge a comienzos del siglo xx, cuando el derecho se torna universal en los países mas avanzados, supera el autoritarismo, pero deja planteado el problema de la justicia social.

A partir de mediados del siglo xx, el Estado social democrático intenta dar una respuesta a las cuestiones de los derechos sociales y de la igualdad de oportunidades, pero, al realizar directamente servicios que no son exclusivos del Estado en vez de simplemente financiarlos, se demuestra ineficiente en un mundo donde alcanzar la eficiencia económica se transforma en una presión creciente. El Estado social liberal que está surgiendo como una respuesta política a la ola neoliberal radical de las décadas de 1980 y 1990, mantiene su compromiso con la justicia social pero al mismo tiempo proporciona una respuesta a la ineficiencia de los servicios sociales y científicos requeridos por la sociedad.

Resulta importante observar que estas formas de régimen político no deben ser consideradas como estadios que han sido necesarios y bien definidos en el desarrollo político de todos los países democráticos. Tampoco significa que cada régimen político o forma de Estado resuelva necesariamente los problemas planteados por la forma anterior. Constituyen una simple manera de comprender cómo el ejercicio del poder evoluciona a través del tiempo, considerando como parámetros los países de Europa occidental como Francia e Inglaterra—tan diferentes entre sí pero al mismo tiempo con tantos rasgos en común—. Obviamente, los problemas planteados por la forma anterior de ejercicio del poder no fueron necesariamente resueltos por la forma que le sucedió, pero al menos fueron encarados y contenidos.

El surgimiento de la democracia

Cuando me refiero a un nuevo Estado, estoy pensando en el proceso a través del cual este conjunto de instituciones evoluciona en cada Estado nación. Estoy pensando en el proceso de fecundación cruzada a través del cual las instituciones creadas en un país son importadas y adaptadas por otros países, desde el tiempo en el que los griegos y los romanos establecieron sus repúblicas. Estoy pensando en guerras y revoluciones que obstaculizaron o hicieron avanzar el desarrollo económico y político. Estoy pensando en el progreso tecnológico y en las transformaciones económicas que, en conjunto con el desarrollo político, dieron lugar al surgimiento del capitalismo y, más tarde, de la democracia, y con ello permitieron un desarrollo político y económico sostenido y con capacidad de autosuperarse.

Otra forma de visualizar este proceso histórico –si comenzamos con la república griega– es considerarlo como un proceso de transición desde la ciudad Estado hasta el Estado moderno más amplio, desde la *civitas* a la sociedad civil. En un primer momento, en la república griega, una pequeña comunidad de ciudadanos de la ciudad Estado, la *civitas*, constituye en sí misma el gobierno sin que exista la intermediación de un aparato del Estado; en un segundo momento, con el capitalismo, emerge el moderno y amplio Estado nación, que es conducido por una elite política y económica, pero en el cual se mantiene el carácter autoritario en el ejercicio del poder; finalmente, en un tercer momento surge la democracia, en la medida en que una gran sociedad civil reemplaza a la *civitas*.

En la república griega, los ciudadanos se encargaban directamente del gobierno. Ahora los ciudadanos, actuando como individuos privados, toman la defensa de sus intereses también privados, mientras se contrata a políticos profesionales y a burócratas para constituir la organización estatal y hacerse cargo del gobierno. Esto no significa que releguen la política a un segundo plano. Por el contrario, en la medida en que se organizan y debaten en el seno de la sociedad civil, llegan a tener una influencia política creciente.

El aumento de la cantidad de personas que participan en las instancias políticas involucra un *trade off*. Cuando el número de personas aumenta, pierden terreno los clásicos valores republicanos que se expresan a través de una participación plena en la vida política. Los ciudadanos griegos y los romanos eran también soldados y sus ingresos provenían principalmente del Estado. En contraste, los ciudadanos de la sociedad capitalista moderna obtienen sus ingresos de actividades privadas, y pueden contratar funcionarios para que des-

empeñen los roles político y militar con los impuestos que pagan. Ha comenzado la separación entre lo público y lo privado.

La evolución fue “mala” porque significó que la *civitas* —la comunidad de ciudadanos— perdiera su significación política, y que la política tendiera a transformarse en un monopolio de la clase de los funcionarios aristócratas y burócratas. Fue “buena” porque representó el fin del patrimonialismo, esto es, de la mezcla del patrimonio público y privado.

Con el surgimiento del Estado liberal fueron protegidos los derechos civiles, se estableció el gobierno de la ley, pero se estaba lejos de la democracia, y más lejos aun de la justicia social. Sin embargo, la semilla de la democratización se encuentra allí, en la medida en que el capitalismo se consolida como modo dominante de producción y el poder deja de tener un origen divino. La *civitas* ya no existe, pero, como una especie de trueque, la sociedad civil emerge gradualmente para reemplazarla.

Por un lado, el surgimiento del capitalismo cambia esencialmente la manera en que se produce la apropiación de la plusvalía. Dicha apropiación deja de depender del control del Estado para depender crecientemente de la realización de la ganancia en el mercado: los regímenes autoritarios dejan de ser una condición de supervivencia para las clases gobernantes.

Por otro lado, en el siglo XVII, cuando Hobbes formula la idea revolucionaria del contrato social, la legitimación divina de las reglas políticas sufre su mayor retroceso. Después de Hobbes, Locke, Hume, Voltaire, Rousseau y Kant, la ideología que le otorga poder de origen divino al monarca perderá credibilidad. El contrato social, originalmente entendido sólo como la enajenación del poder de la monarquía, será entendido luego como la delegación del poder en manos de los gobernantes políticos. El que delegaba ese poder era una nueva entidad política que surgía: el pueblo. Inicialmente esta será una entidad amorfa que luego, poco a poco, va adquiriendo forma hasta convertirse gradualmente en ciudadanía y organizarse a sí misma como sociedad civil. Ambos hechos históricos abren la puerta, a fines del siglo XIX y a principios del XX, a la consolidación de las primeras democracias modernas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la derrota de Alemania, el Japón e Italia, surge una segunda generación de procesos de consolidación democrática. La transición hacia la democracia en las potencias derrotadas había sido postergada en beneficio del nivel de desarrollo económico. La guerra fue el resultado de esta postergación, y de hecho la resolvió.

Una tercera generación de procesos de consolidación democrática tiene lugar en los países más avanzados de América Latina. Nótese que hablo de con-

solidación democrática, no de transición democrática, y lo hago porque a menudo la transición democrática es artificial, y ello porque sólo está formalmente garantizada por las elites autoritarias locales o es impuesta por potencias extranjeras. La consolidación democrática involucra tanto la economía como el tejido social; si no se da en ambas instancias, simplemente no se produce. Aunque la democracia persista, será débil.

Las primeras democracias liberales que sostuvieron los derechos políticos estaban aún en proceso de consolidación a principios del siglo XX; pero se transformaron luego en democracias sociales —particularmente en Europa y en Canadá—, es decir en democracias en las cuales se supone que el Estado protege los derechos sociales y promueve el desarrollo económico. El Estado social democrático se transforma en sistema dominante después de la Segunda Guerra Mundial en los países desarrollados. Fue más plenamente desarrollado en Europa occidental, en Canadá y en Australia; permaneció incompleto en los Estados Unidos, a pesar de la riqueza existente en ese país; en América Latina se está buscando desde hace tiempo pero sin mucho éxito dado el bajo nivel de desarrollo económico alcanzado en esta región.

El adecuado ejercicio del poder y el nivel alcanzado por el desarrollo político no están directamente relacionados con el desarrollo económico, de manera tal que un país puede ser muy exitoso en términos de desarrollo económico —como lo son los Estados Unidos— pero puede mostrar retraso en términos sociales y políticos.

Por otro lado, el intento de lograr que el nivel de desarrollo en el ejercicio del poder supere el nivel de desarrollo económico, que la política se adelante en relación con la economía, es un continuo desafío que, todavía, pocos países han logrado vencer con éxito.

La persistencia de la administración pública burocrática

Este (incompleto) Estado social democrático es el que denomino en este documento “viejo Estado”. Mi primer argumento es que este Estado socialdemocrático está comenzando a ser reemplazado, no por un Estado neoliberal o ultraliberal como la reciente ola conservadora podría hacernos suponer, sino por un Estado social liberal. En el siglo XXI, la democracia no será sólo liberal ni únicamente social democrática, sino social liberal.

Al afirmar esto, lo que estoy sosteniendo es que mientras la democracia avance, el Estado estará más —y no menos— comprometido con la justicia social o con la

equidad; y es por ello que, por primera vez en la historia, el Estado será responsable de que la distribución de servicios se realice de una manera realmente eficiente.

Esto ya está ocurriendo en países más avanzados y también en el Brasil: la administración pública burocrática va cambiando gradualmente para transformarse en gestión pública; los gerentes públicos, para ser más eficientes, deben ser más autónomos; esta creciente autonomía tiene como contrapartida una mayor responsabilidad política; los servidores públicos de más alto rango ya no son considerados sólo como técnicos que deben ser responsables frente a los políticos elegidos y empiezan a ser considerados como hombres y mujeres políticos que son directamente responsables frente a la sociedad.

¿Qué evidencias de hecho y qué argumentos puedo ofrecer para sostener esta postura? Este no es el momento para responder esta pregunta. Menciono apenas que la mejor *survey* que conozco al respecto —el libro de Pollitt y Bouckaert— es enfática cuando reconoce los avances de la nueva gestión pública en los países desarrollados.⁵ Quiero, todavía, enfatizar un hecho: aunque la nueva gestión pública avance como una respuesta a la globalización y a la democracia, la administración pública burocrática revela una persistencia extraordinaria. Se supone que el desarrollo político debería ser acompañado por cambios en la administración pública. Estos cambios ocurren, pero con un retardo considerable.

El ejercicio del poder es un proceso dinámico a través del cual tiene lugar el desarrollo político; y por medio de este último la sociedad civil, el Estado y el gobierno organizan y gestionan la vida pública. Esto implica que debería existir una correspondencia en los niveles de calidad de las distintas instancias políticas involucradas en el proceso. La manera en la que las personas se organicen y expresen su voluntad en el espacio público —o, en otras palabras, la fuerza de la sociedad civil—, la calidad de las instituciones estatales, la efectividad para reforzar dichas instituciones y la eficiencia del aparato del Estado son —o deberían ser— variables estrechamente relacionadas. Sin embargo, es necesario reconocer que la administración pública burocrática, aun cuando sea ineficiente, aun cuando sea incapaz de dar cuenta de la verdadera dimensión y de la creciente complejidad de los servicios públicos modernos, revela una mayor persistencia que la que esta hipótesis habría previsto.

Cuando el régimen político cambió desde un sistema autoritario a uno liberal, la organización del Estado también cambió —y lo hizo a tiempo— desde una organización patrimonial a una burocrática. Pero cuando, más tarde, el régimen

⁵ Véase Pollitt y Bouckaert (2000).

político se volvió sucesivamente liberal democrático y social democrático, en la administración pública burocrática casi no se produjo ningún cambio.

En el siglo XIX, la reforma del servicio público que cambió la administración del Estado desde una administración patrimonial a una administración pública burocrática, implicó un importante desarrollo político (y técnico) que dio origen a la sustitución de la monarquía absoluta por el Estado liberal (y constitucional). En la medida en que se estableció firmemente el gobierno de la ley y se separó el patrimonio público del privado, se hizo necesario un cuerpo profesional de funcionarios. Se trataba de esa burocracia que Max Weber, a principios del siglo XX, definió y analizó tan agudamente, tomando como modelo el Estado alemán predemocrático y casi liberal.

Desde 1930 el Estado liberal democrático comenzó a cambiar hacia uno social democrático, pero el cambio del régimen político no trajo consigo un cambio en la administración pública. Esta mantuvo su carácter burocrático. De hecho, la transición desde el Estado democrático al social democrático condujo a una reafirmación y a la ampliación del sistema burocrático. En lugar de limitarse a las actividades exclusivas del Estado, se contrató a un nuevo tipo de burócratas y la administración pública burocrática se extendió a los ámbitos social y científico. Se extendió también a empresas de servicio público y, en ciertos casos, incluso a empresas de negocios, aun cuando se siguió considerando a los empleados de las empresas estatales como funcionarios públicos. En otras palabras, se amplió radicalmente la definición de servicio público.

En los estados liberal y liberal democrático se consideraba como funcionarios públicos sólo a los magistrados, a los fiscales, a los militares, al personal de la policía, a los recaudadores de impuestos, a los auditores y a los encargados de diseñar las políticas. Ellos ejercían exclusivamente funciones del Estado.

En el Estado social democrático o de bienestar, profesores de educación básica, profesores universitarios, doctores y enfermeras de hospitales, músicos de las orquestas sinfónicas, restauradores de museos, trabajadores sociales de organismos de asistencia, ingenieros y gerentes de empresas públicas y de transportes, y el personal de servicio, los empleados y los gerentes de todas esas organizaciones, más los que trabajaban en las organizaciones propiamente estatales, todos ellos fueron considerados funcionarios públicos. Este cambio fue particularmente pronunciado en países como Francia y Alemania, donde las instituciones social democráticas se desarrollaron con mayor fuerza.

Se puede afirmar que el Estado social democrático fue un gran avance político en relación con el Estado liberal democrático. Mientras este último sólo

garantizaba los derechos civiles, aquél garantizaba, además, derechos sociales tales como la educación básica, el acceso universal a la salud, un ingreso mínimo para todo el mundo y un sistema universal básico de pensiones.

Es por eso que cuando comparamos países como Francia, Alemania y Canadá, donde la transición al Estado social democrático fue completa, con los Estados Unidos, podemos confirmar que la distribución del ingreso es más equitativa y que los derechos sociales están mejor garantizados en los primeros países que en este último. A pesar de la inmensa riqueza que existe en los Estados Unidos, casi 40 millones de americanos no tienen acceso a la salud; alrededor del 13% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, lo que contrasta con el 5% de los países social democráticos.

Si la calidad del régimen político —o el ejercicio democrático del poder— debe ser medida por la extensión con la cual proporciona los cuatro bienes básicos que se valoran en las sociedades modernas —orden social, libertad, justicia social y bienestar—, parece estar claro que la social democracia constituye un régimen político superior si se lo compara con la democracia liberal norteamericana que, a pesar del New Deal, no llegó a ser una social democracia. Pero a menudo se argumenta que, a modo de compensación por la injusticia, el sistema económico norteamericano es más eficiente que el que existe en el sistema social democrático: produciría más riqueza. Tengo profundas dudas acerca de esta afirmación. Debería tomarse en cuenta que, desde la Segunda Guerra Mundial, sólo en la última década la economía norteamericana creció a tasas mayores respecto de, por ejemplo, las de Francia y Alemania. Sin embargo, a partir de esta evidencia limitada, algunos ideólogos ultraliberales pretenden confirmar aquello que esencialmente se encierra en sus preconceptos ideológicos: la superioridad económica del Estado liberal en relación con el Estado social democrático. Es verdad que la excesiva regulación de los negocios y del trabajo, en el Estado social democrático puede reducir la competencia y representar una influencia negativa para el pleno empleo. Es justamente por eso que el Estado de bienestar necesita reformas. Pero, como contrapartida, hay pocas dudas de que en sociedades más igualitarias, como lo son las social democráticas, la cooperación estimula el trabajo eficiente y —lo que es más importante— asegura la legitimidad del gobierno, el cual, consecuentemente, no se ve obligado a adoptar políticas populistas, sean estas explícitas o disfrazadas, para asegurarse el apoyo de la población.

El nuevo Estado social liberal

En este documento mi interés reside en analizar aquellos cambios institucionales que en el área de la gestión pública afectan el buen ejercicio del poder político. En la administración burocrática la principal preocupación en lo que se refiere a este tema fue el mantenimiento del orden social y de la efectividad administrativa. En el nuevo Estado que hoy emerge su estabilidad política y su efectividad ya están razonablemente garantizadas: la principal preocupación política es, ahora, la responsabilización (*accountability*) democrática y la eficiencia administrativa.

La responsabilización democrática es hoy obtenida en las democracias no solamente dando más capacidad técnica a las asesorías de los Parlamentos. Más importante es la complementación representada por la actividad de control social de las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la eficiencia administrativa, la reforma en curso significa principalmente extender la eficiencia económica a los servicios públicos que el Estado financia total o mayoritariamente, como los servicios de educación y salud, contratándolos con organizaciones públicas no estatales, lo que permite mantener su carácter público. Vimos cómo el Estado social democrático extendió extraordinariamente el concepto y el ámbito del servicio público. Sin embargo, esa extensión probó ser ineficiente, en la medida en que no condujo al uso de los medios más adecuados para lograr los resultados deseados. Garantizar el funcionamiento adecuado de los servicios públicos y asegurar el respeto a los derechos sociales constituyen legítimos roles del Estado, pero ello no significa que el Estado deba proporcionarlos directamente. Sabemos cuán difícil es lograr la eficiencia en el interior del aparato del Estado, que suele estar más preocupado por la efectividad del poder estatal.

En el caso de los servicios públicos de energía y de comunicaciones, el problema está siendo resuelto a través de la privatización de las empresas; esta política, todavía, es recomendable sólo a condición de que la actividad no constituya un monopolio natural ni tampoco implique grandes rentas ricardianas.⁶ Si constituye monopolio natural, lo que conviene es que permanezcan en manos del Estado, pero que sean gestionadas como si fueran empresas privadas.

⁶ Es necesario observar que la mayoría de las reformas realizadas en los países en desarrollo no presentan esta condición, mientras que en los países desarrollados sí. Privatizar las empresas estatales que son competitivas no constituye una reforma liberal; privatizar un monopolio natural, sí lo es.

En el caso de los servicios de carácter social o científico que el Estado deba financiar totalmente, el problema es más complejo. ¿Cómo deben implementarse? La tendencia más saludable es que el Estado contrate los servicios afuera entregándoselos a organizaciones sin fines de lucro; en este caso, el control debería realizarse a través de contratos de gestión, complementados por la estrategia de la competencia administrada y por mecanismos de control social.

El nuevo Estado social liberal que está emergiendo es una respuesta al problema. No se trata del Estado ultraliberal con el que sueñan la nueva derecha o los nuevos conservadores. No es un Estado mínimo el que podría garantizar contratos y derechos de propiedad. Ni siquiera es más pequeño que el viejo Estado social democrático, si medimos el tamaño del Estado por la carga impositiva: es decir, por la relación entre ingreso y producto interno bruto.

Considerado desde esta perspectiva, el tamaño del Estado no tiende a disminuir sino que, por el contrario, tiende a aumentar moderadamente en la medida en que los costos en educación y salud —que permanecen bajo responsabilidad del Estado— tienden a incrementarse junto con el costo de los demás bienes y servicios.

Este nuevo Estado es democrático. ¿Por qué llamarlo social liberal? Es social porque está comprometido con los derechos sociales. Es liberal porque cree en el mercado y en la libre competencia más de lo que lo hizo el Estado social democrático. Permítanme explicar estos dos rasgos.

El Estado social liberal es social porque mantiene plenamente el compromiso social adquirido por el Estado social democrático. ¿Por qué lo hace? No por razones normativas, sino por la relevancia que le otorga al comportamiento electoral, tal como se hace en los países desarrollados. Lo que sostengo es que sus ciudadanos continúan esperando y requiriendo del Estado que les proporcione esos servicios sociales casi públicos. Los ciudadanos pueden ser individualistas, y ciertamente no les gusta pagar impuestos, pero cuentan con el Estado como garante de sus derechos sociales.

¿Por qué lo hacen? ¿Es racional hacerlo? ¿No sería preferible pagar menos impuestos y dejar esas materias para que cada individuo las resuelva, tal como lo predicen los ultraliberales y los conservadores? Este no es el momento de hacer una discusión a fondo sobre este tema. Sólo quiero hacer hincapié en que los intentos de eliminar los derechos sociales no han tenido gran apoyo político en los países democráticos. El fracaso del “Contrato con América”, que se proclamó en la década de 1990 en los Estados Unidos, es sólo un ejemplo de lo que estoy diciendo.

Las personas pueden ser individualistas, pero no lo son tanto como para aceptar que los bienes y los servicios esenciales —como la educación, la salud, el ingreso mínimo y el sistema básico de pensiones— dependan sólo de sus propios ingresos, o de un sistema de seguro privado.

El debate ideológico entre la derecha y la izquierda, entre los progresistas y los ultraliberales, seguramente continuará, pero se acabó la ola ultraliberal que se inició a fines de la década de 1970. La alternancia en el poder de las coaliciones políticas de derecha y de izquierda continuará definiendo las democracias, pero el retorno hacia la liberal democracia de fines del siglo XIX y principios del XX está fuera de cuestión.

Si el compromiso de la sociedad con los derechos sociales de las personas se mantiene en el Estado social liberal, ¿cuál es entonces la diferencia entre esta forma de Estado y el Estado social democrático? Fundamentalmente, la diferencia está dada por el hecho de que el nuevo Estado descansa en el mercado o en la competencia administrada mucho más que lo que el Estado social democrático lo ha hecho. Y aun más que eso, el Estado social liberal cree en la competencia, la cual no es percibida como lo contrario de la cooperación; el Estado social democrático, en cambio, promueve más la cooperación y la planificación que la competencia.

Esta fe en los mercados y en la competencia se expresa de dos maneras. En primer lugar, en el rechazo a la idea de un Estado productor de bienes y servicios para el mercado. El apoyo a la privatización de las empresas estatales que son competitivas proviene justamente de dicha creencia. En segundo lugar, se expresa en la afirmación de que actividades que no son necesariamente exclusividad del Estado, tales como los servicios de carácter social y científico, y que no son esencialmente monopólicas, no tienen por qué ser realizadas directamente por el Estado. Estos servicios deben ser financiados por el Estado pero pueden ser ejecutados competitivamente por organizaciones públicas no estatales o sin fines de lucro.

Voy a analizar brevemente dos puntos. Las empresas estatales son típicamente características del Estado social democrático. En el Estado social liberal sólo los monopolios naturales y las empresas que proporcionan rentas ricardianas importantes⁷ continúan siendo estatales. Toda vez que la competencia sea posible, o que, habiendo rentas, estas puedan ser apropiadas a través de impuestos, el Estado debe quedar fuera. Cuando la competencia es posible pero imperfecta, las regulaciones pueden constituir un sustituto parcial de la competencia.

⁷ Tal es, por ejemplo, el caso de las minas de cobre en Chile, que no fueron privatizadas.

Así, el proceso privatizador que hemos visto en el mundo a partir de la década de 1980 es una clara manifestación del surgimiento del Estado social liberal, aunque haya habido errores y abusos.

Pero la fe en los mercados y la implementación de las privatizaciones no significa que el Estado social liberal renuncie a sus roles económicos de corto plazo, tales como asegurar la estabilidad macroeconómica y garantizar el pleno empleo, o a sus roles de largo plazo, como es el promover el desarrollo socioeconómico. Contrariamente a lo que esperan los ultraliberales, por ejemplo, la privatización no puede darse junto con la desregulación. De acuerdo con sus críticos, el Estado social democrático sobre reguló la economía, lo que abrió para algunos la puerta a los especuladores. De allí se derivó la necesidad de la completa desregulación.

Sin embargo, esta es una perspectiva simplista y errónea. Nada indica que la regulación será realmente reducida. Es cierto que, en algunas instancias, la regulación llega a ser excesiva y debe ser contenida. Pero en el nuevo Estado que está surgiendo, la tendencia general continuará siendo de más –y no de menos– regulación, por el simple hecho de que la concentración de los negocios tiende a producir mercados donde se limita la competencia. Y, principalmente, porque los avances científicos y tecnológicos y los problemas sociales y económicos se hacen cada vez más complejos, de manera tal que el mercado por sí solo es incapaz de ofrecer respuestas adecuadas a los nuevos desafíos. Los ciudadanos requieren regulaciones para proteger su salud, el medio ambiente, el patrimonio público, y asegurar que se dé efectivamente la competencia. El adecuado ejercicio del poder requiere de instituciones que tengan más y mejor cobertura, lo que implica en todo caso más –y no menos– regulación.

Una segunda razón por la cual el Estado emergente no es sólo social sino también liberal se relaciona con la manera de implementar los servicios públicos: el nuevo Estado tiende crecientemente a externalizar los servicios sociales y científicos. Y ello está sucediendo por tres razones. En primer lugar, porque la presión por la eficiencia, o por la reducción de costos, se vuelve cada vez mayor, en la medida en que los servicios también se hacen cada vez más amplios. En segundo lugar, porque la exigencia de responsabilidad política también crece proporcionalmente. Y en tercer lugar porque es extremadamente difícil lograr la eficiencia cuando es el Estado el que proporciona directamente los servicios; se vuelve más fácil conseguirla cuando el servicio es contratado con organizaciones sin fines de lucro que compiten entre ellas. Por esta última razón, en el nuevo Estado que está surgiendo sólo aquellas actividades que por su propia naturaleza son exclusivas del Estado, y por ello son monopólicas, permanecerán dentro del aparato del Estado.

Incluso en estas actividades, la reforma de la gestión pública intenta lograr la eficiencia, pero hay conciencia de las restricciones involucradas. La estrategia gerencial es la de desarrollar alguna forma de contrato de gestión donde se definan planes estratégicos e indicadores de ejecución. Pero no resulta fácil definir con claridad y precisión dichos indicadores. Por eso, si la actividad no involucra el poder del Estado, la competencia administrada resulta una manera mucho más eficiente de lograr la responsabilidad política y la eficiencia. Los indicadores surgen naturalmente de la comparación entre agencias que realizan el mismo servicio social.

Las democracias avanzadas están, cada vez más, contratando afuera, con organizaciones competitivas pero sin fines de lucro, la implementación de los servicios sociales y científicos. Los servicios resultan más eficientes y los ciudadanos tendrán más opciones para elegir. En el pasado reciente se tomó conciencia de que contratar con empresas comerciales ciertos servicios resultaba más eficiente que su realización directa por el Estado. Es el caso de servicios relacionados con la construcción, el transporte, el procesamiento de datos, las comunicaciones y la alimentación. Desde la década de 1990, el Estado está externalizando crecientemente los servicios sociales y científicos, dado que evidentemente resulta más eficiente que hacerse cargo directamente de su realización. Pero, en vez de contratar empresas privadas, contrata organizaciones de servicio sin fin lucrativo, públicas no estatales.

Competencia no significa necesariamente mercados y, con mayor seguridad aun, no significa necesariamente lucro. Podemos tener universidades, escuelas, hospitales, museos, orquestas, que compitan no por la ganancia, como lo hacen las empresas comerciales, sino por la excelencia, por el reconocimiento, por la evaluación positiva de los expertos, de sus pares y de los ciudadanos-clientes. En los Estados Unidos hace mucho, y más recientemente en Gran Bretaña, las universidades, por ejemplo, están siendo esencialmente controladas por esa vía.

Cuando los ciudadanos se nuclean en el ámbito de la sociedad civil, a través de organizaciones públicas no estatales de acción política (ONG), o en comités ciudadanos, con el fin de controlar a las agencias estatales, están haciendo efectiva una de las formas principales de responsabilización: el control social. Cuando se establecen contratos de gestión y se definen indicadores de rendimiento, hay control gerencial en el estricto sentido de la expresión. Cuando es posible la evaluación y la comparación, hay competencia administrada. Por último, cuando los evaluadores son los propios consumidores, podemos hablar de casi mercado. Cualquiera sea la forma de competencia, esta funciona para lograr mejor

calidad y mayor eficiencia en los servicios. Competencia en la gestión generalmente involucra contratación. Los contratos pueden asumir formas diferentes; pueden ser explícitos o implícitos. Pero siempre requieren transparencia y algún tipo de evaluación, ya sea por los usuarios, los pares o los expertos. Los políticos y los funcionarios públicos de más alto nivel, encargados de tomar las decisiones relacionadas con la asignación del dinero público para financiar aquellos servicios, deben tener tanta responsabilidad política como la que tienen las instituciones que reciben ese dinero.

Es importante destacar que la externalización y la competencia administrada conducen a que las organizaciones que proporcionan los servicios sean más autónomas —esto significa, menos controladas a través de procedimientos burocráticos— y por ello sus resultados son más eficientes. Además, pasan a ser más responsables frente a la sociedad civil, que es en definitiva la que las financia a través del pago de impuestos. Más responsables porque la competencia administrada resulta un poderoso sistema de control: los indicadores de rendimiento y el sistema de incentivos surgen de la propia competencia, de la comparación del rendimiento entre las organizaciones que compiten, en lugar de ser establecidos arbitrariamente. Más responsables también porque cuando los servicios son proporcionados por agencias autónomas, organizaciones sin fines de lucro o comités, es el control social el que se fortalece.

¿Por qué razones el Estado social liberal externaliza servicios de carácter social y científico, y entrega su ejecución a organizaciones sin fines de lucro? Esencialmente lo hace porque, en el caso de la salud y de la educación, la ausencia de lucro es la que permite tratar adecuadamente esos temas que resultan tan delicados y cruciales porque comprometen derechos humanos básicos. Las empresas de negocio están hechas para competir por la ganancia, mientras que las organizaciones sin fines de lucro —o, como prefiero denominarlas, organizaciones de servicio públicas no estatales— son las más adecuadas para competir por la excelencia y el reconocimiento. Y en las áreas científica y social este tipo de competencia realmente importa.

Las organizaciones sin fines de lucro, aun cuando estén reguladas por el derecho privado y no por el derecho público, son públicas porque están directamente orientadas hacia el interés social. Lo son, además, porque no dependen del clásico principio liberal que es el que legitima a las empresas de negocios: “si cada uno defiende sus propios intereses, la competencia en el mercado automáticamente garantizará el interés social”. Este es un principio crucial para comprender el rol de la competencia económica en el capitalismo, pero es inadecuado en los casos en que los mercados son imperfectos; y aun más in-

adecuado cuando el criterio de competencia no es primariamente económico. La legitimidad de las organizaciones de trabajo que funcionan en los ámbitos de las actividades sociales y científicas proviene del nivel de compromiso que tengan con determinados valores: humanos y sociales.

La restricción económica y la democrática

La reforma de la gestión pública ha resultado exitosa en las democracias más avanzadas; y va por buen camino en algunas democracias nuevas.⁸ En las primeras, la democracia ha facilitado, probablemente, la introducción de las nuevas ideas; mientras que en las democracias nuevas la reforma de la gestión pública ha sido parte del proceso de consolidación democrática.

Las sociedades modernas buscan la eficiencia administrativa y el ejercicio democrático del poder, pero el conocimiento convencional plantea que estos conceptos son contradictorios; considera que debería existir una compensación entre ambos, si no en las viejas democracias, probablemente sí en las nuevas. Esa es una falsa compensación. La reforma de la gestión pública es una reforma institucional, involucra el establecimiento de un conjunto de nuevas instituciones, que presuponen la existencia de la democracia; y, en la medida en que avanzan y se hacen realidad, dichas instituciones, a su vez, contribuyen al perfeccionamiento del régimen democrático.

La reforma de la gestión pública persigue el incremento de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos. Los servidores, científicos políticos y consultores que trabajan en este campo tienden a suponer que esto significa dotar a la organización del Estado de una perfeccionada racionalidad; y a partir de esta idea concluyen que, al elegir opciones, los funcionarios deberían utilizar el criterio económico o de eficiencia como el parámetro de referencia principal.

Este enfoque es equivocado en términos de la práctica existente en las democracias modernas. La racionalidad instrumental —y el subsiguiente criterio económico— son, sin duda, importantes; pero en un sistema democrático hay un criterio previo y de mayor peso: la exigencia o, más precisamente, la restricción democrática.

Los economistas a menudo utilizan la palabra “restricción” (*constraint*) para indicar las limitaciones que deben enfrentar quienes diseñan las políticas públicas.

⁸ Mas allá del Brasil, Chile avanzó en la reforma de la gestión pública. En México aparecieron, recientemente, algunos indicios en la misma dirección.

Existe, por ejemplo, una limitación presupuestaria, otra del equilibrio en la balanza de pagos en cuenta corriente. Entiendo que, del mismo modo, existen restricciones políticas, o, ya que tenemos como presupuesto el régimen democrático, podemos decir que existen restricciones democráticas.

La exigencia de eficiencia parecería ser, siempre, la única relevante. La lógica de un uso más “racional” o económico de los recursos, que llega a ser la lógica dominante con el surgimiento del capitalismo, asume un rol fundamental en el mundo de hoy. El proceso de globalización, que caracterizó a los últimos años del siglo xx, impone a los países y a las empresas un grado tal de competencia como nunca antes se había conocido; y ello impone a los estados unos estándares de eficiencia tampoco antes imaginados.

Todavía hoy vivimos, principalmente en Europa y en las Américas, en sistemas democráticos. Esta fue la gran conquista del siglo xx. Ahora, en un régimen democrático la restricción económica no puede ser soberana.

Continuará siendo de gran importancia, pero ¿quién tiene el monopolio de la razón, cuál es el criterio para afirmar que una política pública es más o menos racional? Si no existen certezas respecto de temas sencillos, qué decir de problemas tan complejos como aquellos que las políticas públicas buscan resolver. Por eso, y porque la propia definición de democracia lo exige, la restricción democrática deberá prevalecer toda vez que el hito lo constituye la acción colectiva a través del Estado. No es suficiente que las decisiones sean “racionales”, es decir, que impliquen elegir los medios más adecuados para lograr los fines deseados. Las decisiones también deben ser democráticas, lo que significa que deben responder a los requerimientos reales de los electores.

A cada tipo de restricción corresponde una lógica diferente. Mientras que la racionalidad instrumental domina en lo que respecta a las exigencias económicas, el debate público y la construcción de consensos constituyen los elementos clave cuando se trata de las exigencias políticas. Los funcionarios públicos, los economistas y los hombres de negocios a menudo descuidan o comprenden mal las restricciones políticas. Suponen, generalmente, que la restricción económica es la única legítima, porque la perciben como la perspectiva “racional” para tomar decisiones. De esta manera, entienden la influencia política sobre las decisiones públicas, no como una exigencia o una restricción, sino como un obstáculo. De acuerdo con esta perspectiva, los políticos siempre serán “populistas”, atentos sólo a sus propios intereses. En lugar de actuar de acuerdo con lo que es “racional”, siempre estarán rindiendo pleitesía a electores mal informados, mientras responden a las presiones de los grupos de interés.

A menudo la restricción democrática se confunde con las formas populistas de resolver los conflictos. Si bien es cierto que esta perspectiva tiene su fundamento, contiene un sesgo elitista y antidemocrático. Si escogemos la democracia como el mejor camino para alcanzar, colectivamente, nuestros objetivos políticos —orden, libertad, justicia y bienestar—, lo primero que debemos hacer es entender adecuadamente las reglas de juego. Ahora bien, la primera regla del juego en un sistema democrático es que los ciudadanos, los electores, tienen la última palabra. La razón puede, y de hecho es utilizada, pero para argumentar una determinada decisión. No para decidir. Así, en un régimen democrático las reformas sólo avanzarán en la medida en que tengan el apoyo de la sociedad, de la ciudadanía con el poder que le da su derecho de voto.

Quizás esta dificultad para comprender la restricción democrática sea el resultado del carácter que ha tenido la democracia en su historia reciente. Aun cuando podemos hablar de democracia griega, ella constituyó un régimen político enteramente distinto de lo que hoy comprendemos como régimen democrático. El derecho universal a elegir y ser elegido es un fenómeno del siglo xx, de la misma manera que el respeto a los derechos civiles —de libertad y propiedad— llegó a ser dominante en el siglo xix. La guerra y el genocidio marcaron el siglo xx, pero, casi como una compensación, también fue el siglo de la democracia.

La restricción política precede a la económica, hasta el límite de que tanto la gestión como el mercado sólo pueden funcionar adecuadamente si las instituciones del Estado garantizan el derecho a la propiedad y la vigencia de los contratos. Cuando el régimen político es democrático, la restricción de orden político adquiere un carácter decisivo, desde el momento en que constituye la fuente esencial de legitimidad. En la perspectiva platónica, la legitimidad podía originarse sólo en la razón. En regímenes autoritarios más realistas, la gracia divina o el ejercicio de la fuerza pura sirven para legitimar el poder. En las democracias, por el contrario, ninguna de estas formas de legitimidad es aceptable; tampoco lo es la racionalidad platónica. ¿Significa esto que la reforma de la gestión pública en los sistemas democráticos es menos racional que en los regímenes autoritarios? No, por el contrario: una de las razones por las cuales la democracia llegó a ser un sistema político dominante en el siglo xx es, justamente, porque permite mejores decisiones que la alternativa autoritaria.

Es cierto que siempre podemos tener una dictadura ilustrada; pero pocos pueden hoy contar con eso. En democracia, el proceso político puede ser estorbado por los intereses individuales o por el peligro latente de una acción colectiva; pero, como contrapartida, cuando se logra neutralizar relativamente los

intereses individuales, la democracia conduce a decisiones más competentes en la medida en que se originen en un amplio debate público.

La exigencia moral

Si la exigencia democrática es, históricamente, un nuevo factor determinante de la acción gubernamental y perfila la reforma de la gestión pública, la exigencia moral es –en comparación– muy antigua. Las ideas liberales guiaron la transición desde formas patrimoniales de dominación hacia el capitalismo, proporcionando una legitimación ideológica a la separación entre el patrimonio de la familia real y el del Estado, al mismo tiempo que se garantizaban los derechos de propiedad y la vigencia de los contratos. Sin embargo, para que esta separación fuera completa era necesario proteger al Estado del nepotismo y de la corrupción. La reforma de la administración pública tuvo ese objetivo central. A través de ella, un cuerpo de funcionarios profesionales, escogidos por mérito y a los cuales se les garantizaba la estabilidad en su trabajo, administrarían el Estado, con la mínima autonomía y con la condición de que se limitaran a aplicar la ley. De esta manera, la administración pública burocrática podría asegurar la exigencia moral.

Históricamente este enfoque tiene sentido porque cuando la mayor parte de las reformas de la administración pública tuvo lugar no existían instituciones democráticas tales como libertad de prensa, una oposición organizada y una ciudadanía libre y activa que permitieran controlar el poder de los políticos. Los burócratas, relativamente libres de la política pero con muy poca autonomía para tomar decisiones, fueron utilizados como protección frente a la corrupción. Dependía de los burócratas administrar la organización del Estado “bajo los términos de la ley” y de acuerdo con los principios universales de procedimiento, sin discrecionalidad.

Sin embargo, existía allí una contradicción intrínseca. Al mismo tiempo que a los burócratas se les asignaba un rol moral estratégico, se les impedía la autonomía necesaria para proteger los derechos republicanos. La garantía de la moralidad pública es responsabilidad de la ley, o, más ampliamente, de un sistema institucional que es, al mismo tiempo, liberal y burocrático, basado en un sistema normativo estricto y detallado y en un sistema de división de los poderes, controlados y equilibrados a través de un sistema de auditorías externas e internas. También era deber de los burócratas lograr que todo ello fuera posible, con el apoyo de su cargo; era su deber luchar contra la corrupción, el

nepotismo y la orientación al clientelismo que tienen los políticos o sus jefes burocráticos. Sin embargo, con ello el Estado y los gerentes públicos pierden una parte importante del control que deben ejercer sobre los burócratas, quienes pueden utilizar la estabilidad de su cargo no sólo para defenderse de las presiones sino también para no trabajar ni cooperar.

La reforma de la gestión pública no debe negar el rol de control de la moralidad pública atribuido a los funcionarios públicos ni tampoco debe negar el sistema completo de división de poderes, o de controles y equilibrios, que se diseñó en el Estado moderno con el objeto de evitar la corrupción. Tampoco debe rechazar la necesidad de leyes y regulaciones para ayudar a garantizar la moralidad pública. Lo que se plantea es que hay una correlación positiva entre la autonomía de la gestión pública y la eficiencia, y una interacción entre autonomía y corrupción. Se puede argumentar que mientras mayor es la autonomía más descentralizadas son las acciones, mayores son los controles *a posteriori*, más eficientes son los servicios públicos; pero como contraparte, mayor es el riesgo de corrupción y de orientación al clientelismo. Sin embargo, en esta interacción el péndulo se inclina en dirección de la mayor autonomía, porque las sociedades democráticas desarrollan formas de control *a posteriori* de las actividades del Estado que son efectivas para poner límite a la corrupción y a la orientación hacia el clientelismo. Aparte de los mecanismos burocráticos de control interno y externo tenemos también los controles democráticos realizados por el Parlamento, particularmente por los partidos de oposición, por consejos formales e informales de control social, y principalmente el control que realiza la prensa. Porque existen mecanismos democráticos de control o, en otras palabras, porque la gestión de la administración pública presupone la existencia de un régimen democrático razonablemente bien constituido es posible conceder mayor autonomía a los administradores públicos.

Esta mayor autonomía significa no sólo una mayor eficiencia; también debe propiciar un incremento en la moralidad pública. El supuesto conductual que subyace bajo esta afirmación es que la autonomía no sólo es un mecanismo social que motiva la eficiencia; también estimula el respeto a los valores éticos, en la medida en que existe un sistema de control *a posteriori*. Desde el momento en que el administrador público tiene autonomía de gestión y pasa a ser responsable de los resultados, se hace mucho más difícil, para sus superiores o para los políticos, ejercer presiones y justificar políticas clientelísticas. Estas políticas, si bien son formalmente incompatibles con la administración pública burocrática, en realidad son sustancialmente incompatibles con la autonomía y con la responsabilidad de gestión.

Si tenemos una visión cínica del ser humano, pensar por ejemplo que sólo está motivado por intereses oportunistas, no cuesta mucho trabajo percibir que cuando la sociedad le otorga al individuo más autonomía y responsabilidad, estimula la motivación al logro existente en toda persona y, además, logra que comience a plantearse una misión. Tiende a sentirse más interesado y empieza a demostrar mayor rendimiento, mayores niveles de eficiencia y de moralidad. Por otro lado, si de manera más realista admitimos que además el ser humano está motivado por razones nobles, el interés público también pasa a ser un factor de motivación, tanto para los funcionarios públicos como para los políticos. El hecho de que tengamos un razonable grado de autonomía, con la responsabilidad que ello conlleva, nos conduce a perseguir objetivos sociales con un mayor ahínco.

El nuevo servidor público

Espero haber expuesto con precisión cuáles son los principales rasgos del nuevo Estado social liberal que ha comenzado a emerger en el siglo XX, así como también que estén claras las restricciones políticas y morales que se imponen más allá de las restricciones económicas. Comparado con el social democrático, el Estado social liberal creará más en el mercado y en la competencia administrada, pero seguirá estando tan comprometido con los derechos sociales como el Estado anterior. En el nivel de las relaciones económicas internacionales, será menos proteccionista; pero, desde el momento en que su poder y su legitimidad se origina en el Estado nación, continuará estando activamente comprometido con las políticas comerciales y tecnológicas que protejan tanto el capital como el trabajo en el nivel nacional.

La globalización está logrando que los estados nación sean más interdependientes, está fortaleciendo el mercado de bienes y servicios, de capitales y tecnologías. Todos los días los mercados inundan nuevos sectores de la economía, y adquieren mayor control sobre los sectores que ya constituían su ámbito de acción. Pero ello no implica que el ámbito político pierda poder o que las decisiones políticas pierdan relevancia. Por el contrario, en la medida en que tanto la sociedad como el mercado se hacen cada día más complejos, y la sociedad civil cada día más exigente y capaz de ejercer un efectivo control social, se incrementa al mismo tiempo el carácter estratégico de las decisiones políticas y la necesidad de que sean tomadas por funcionarios de gobierno que estén dotados de mayor autonomía.

Vemos que la respuesta de la gestión a este incremento de la complejidad y la interdependencia de las decisiones implica siempre que los administradores públicos lleguen a ser más autónomos y más responsables. También podemos pensar en una respuesta política más estricta al mismo problema. En el nuevo Estado, los funcionarios públicos deberán ser políticos y republicanos.

En primer lugar, él o ella serán más políticos. Estamos acostumbrados a pensar en los funcionarios públicos de alto nivel como burócratas o técnicos. Continuarán siéndolo, si por profesional entendemos a aquel que posee conocimiento técnico u organizacional. Pero la idea de un funcionario burócrata y neutral, que se limita a aplicar la ley o que sigue estrictamente las políticas definidas por los políticos elegidos —una idea que era central en la administración pública burocrática— ya no tiene sentido. Peters, por ejemplo, incluye entre las ideas que “ya dejaron de ser verdad” el supuesto de un servicio público de naturaleza apolítica.⁹

Entre los funcionarios aún podemos distinguir a los políticos elegidos de los funcionarios públicos de alto nivel; sin embargo, todos son políticos, todos establecen políticas y participan directamente en el diseño y la operación de las instituciones políticas. Cuando afirmo que los funcionarios de alto rango deben ser más autónomos, lo que quiero decir justamente es que deben tomar decisiones y por ello tener un cierto poder discrecional, el poder discrecional que el liberalismo clásico y la teoría burocrática (administrativa) condenan.

En la medida en que su rol como funcionarios cambia, deberán sustituir la clásica ética burocrática de la disciplina por la ética de la responsabilidad. Se esperará de ellos que sean responsables ante la sociedad, y es así como su rol deja de ser formalmente técnico y pasa a ser un rol político.

En los regímenes democráticos contemporáneos, los políticos elegidos continuarán teniendo la autoridad central y la mayor responsabilidad. Deberán seguir respondiendo ante los ciudadanos, que tienen la opción de no volver a elegirlos en el proceso político. Pero no pueden ser los únicos responsables por el enorme poder político involucrado en el Estado moderno. Mientras los políticos elegidos están comprometidos con los partidos políticos y, además, deben responder al interés público y a los intereses de grupos o regiones, los funcionarios públicos de alto rango, que no están en los partidos políticos, están comprometidos sólo con el interés general. Pero los funcionarios comparten el poder con los políticos, están normativamente comprometidos con el interés público, tal como los políticos lo están.

⁹ Véase Peters (1996).

En segundo lugar se espera que los administradores públicos, tal como los políticos en las democracias avanzadas, estén dotados de las virtudes republicanas. No es suficiente que él o ella sean capaces. También deben ser democráticos, es decir, estar comprometidos con los derechos civiles y políticos. Deben estar comprometidos social y democráticamente con la justicia social y con los derechos sociales. Y, además, deben ser republicanos, es decir, deben estar comprometidos con el interés general de la sociedad y con la protección de los derechos republicanos.

Los derechos republicanos se refieren al derecho que todos los ciudadanos poseen de que el patrimonio público no sea capturado por los intereses privados. Si pensamos en abstracto en los derechos de los ciudadanos, este tipo de derecho es tan antiguo como la ciudadanía. Pero si lo miramos históricamente, como he intentado hacerlo en este documento, los derechos republicanos son los últimos en aparecer, y en recibir especial atención de la sociedad. Tal como mostró Marshall, los primeros derechos que emergieron fueron los derechos civiles; en un segundo momento, en el siglo XIX, se conquistan los derechos políticos; y en la primera parte del siglo XX, se afirman los derechos sociales. La emergencia de los derechos republicanos en las sociedades modernas se convierte en hecho histórico recién en el último cuarto del siglo XX, cuando la protección del patrimonio público —en relación con el medio ambiente y el gran presupuesto del gasto público— se transforma en una cuestión política fundamental.

La preocupación por la corrupción y el nepotismo es antigua, pero actualmente se presta atención a formas más sofisticadas a través de las cuales los recursos públicos pueden ser capturados por los privados. La “búsqueda de renta” (*rent seeking*) o la “privatización del Estado” comenzaron a ser denunciadas; y ello porque quedó claro que no era suficiente proteger a los ciudadanos de un abusivo poder del Estado: también era crucial proteger al Estado contra individuos poderosos y voraces. Los derechos civiles y el liberalismo hablan mucho en favor de la protección del individuo contra el Estado; los derechos republicanos y el nuevo republicanismo demandan la protección del patrimonio público contra individuos dañinos.

El republicanismo es tan viejo como Grecia o Roma, pero en la moderna democracia social liberal un nuevo republicanismo, una nueva búsqueda de las virtudes republicanas en la gestión del Estado se transforma en un requerimiento central.

En este contexto, republicanismo no significa la sustitución del gobierno de la ley, o de los controles y equilibrios; o el término de la revisión judicial o parlamentaria, o de las auditorías públicas y todas aquellas instituciones que

establecen sistemas de castigo e incentivos, ni tampoco sustituir las estrategias de gestión que intentan hacer del Estado una organización más eficiente y más responsable. Republicanismo aquí es agregar y no quitar.

Hay un nuevo institucionalismo que cree –tal como lo hacen el liberalismo clásico y la ley administrativa burocrática– que lo realmente necesario para gobernar es, justamente, un sistema institucional de incentivos que sea eficaz. La fe en las potencialidades milagrosas de la ley y de las distintas formas de auditoría –o de “responsabilidad horizontal”– es similar en el nuevo institucionalismo y en el liberalismo clásico. Ambos comparten su fe en una administración pública que sea independiente y neutral y que fortalezca la ley; pero su fe descansa en argumentos diferentes. Los pensadores del liberalismo clásico creen en la ley porque el mayor desafío que ellos tuvieron fue, justamente, establecer el imperio de la ley. Los nuevos institucionalistas lo hacen porque piensan que a través de la ley es posible establecer el sistema de incentivos y castigos que hoy se requiere.

El moderno republicanismo asume el imperio de la ley, y es consciente de cuán importantes son las instituciones y los sistemas de incentivos; pero también es consciente de sus limitaciones. Y es por esta razón que los nuevos republicanistas plantean la necesidad de que existan funcionarios dotados de valores cívicos que estén comprometidos con el interés público. Al hacer esto, el republicanismo no está siendo utópico sino que está reconociendo que en las democracias modernas los electores necesitan políticos y servidores públicos dotados de virtudes republicanas.

Seguramente, no todos los políticos y servidores públicos responden a esta exigencia política. Pero creo que la tendencia principal va en la dirección que estoy apuntando, porque la democracia incorpora en ella la capacidad de auto-perfeccionarse. Los ciudadanos pueden aparecer a veces desinteresados de la política; especialmente en los momentos de calma política, pero, en la medida en que tienen mayor nivel de educación, están mejor informados y, además, saben hasta qué punto sus vidas dependen de un buen ejercicio del poder, aprendieron o están aprendiendo cuáles son sus derechos y sus obligaciones ciudadanas.

Bibliografía

ARAUJO, Cícero (2002), “Estado, revolução e democracia”, Universidad de San Pablo, Departamento de Ciencia Política, mimeo.

- BIGNOTTO, Newton (2001), *Origens do republicanismo moderno*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996), "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State", *Journal of Post-Keynesian Economics*, 20 (1) otoño de 1997, pp. 7-23. Originalmente presentado en una conferencia sobre gestión pública en Brasilia, mayo.
- (1997), "Citizenship and *Res Publica*: the Emergence of Republican Rights", *Citizenship Studies*, 6 (2) 2002: 145-164. Originalmente publicado en portugués.
- (1998), *Reforma do estado para a cidadania*, San Pablo, Editora 34.
- (2001), "A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican", Ottawa, Canadian Centre for Management Development, The 2001 John L. Manion Lecture, 3 de mayo.
- (2002), "Why Democracy Became the Preferred Regime only in the Twentieth Century?". Paper presentado en la III Conference of the Brazilian Society of Political Science, ABPC, Niterói, julio 29-31. <http://www.cienciapolitica.org.br>.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).
- DAGGER, Richard (1997), *Civic Virtues*, Oxford, Oxford University Press.
- DAHL, Robert (1971), *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- ELSTER, Jon (1998), "A Plea for mechanisms", en: Peter Hedström y Richard Swedberg (comps.), *Social Mechanisms: an Analytical Approach to Social Theory*, pp. 45-73.
- HALLIGAN, John (2001), "Public Sector Modernization in Australia and New Zealand. An Evaluative Perspective", *International Journal of Political Studies*, núm. 3, septiembre, pp. 71-92.
- HEDSTRÖM, Peter y Richard Swedberg (comps.) (1998), *Social Mechanisms: an Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INGRAHAM, Patricia Wallace, James R. Thompson y Ronald P. Sanders (1998), *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- KETTL, Donald F. y H. Brinton Milward (comps.) (1996), *The State of Public Management*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- MARSHALL, T. H. (1950), "Citizenship and Social Class", en: T. H. Marshall y Tom Botomore (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press. Originalmente publicado en 1950.
- PETERS, B. Guy (1996), "Models of Governance for the 1990", en: Kettl, Donald F. y H. Brinton Milward (comps.), *The State of Public Management*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- PETIT, Philip (1997), *Republicanism*, Oxford, Oxford University Press.
- POCOCK, J. G. A. (1975), *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press.

- POLLITT, Christopher y Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- RANSON, Stewart y John Stewart (1994), *Managing for the Public Domain*, Londres, The Macmillan Press.
- SKINNER, Quentin (1978), *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1998), *Liberty Before Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.