Consideraciones sobre la Reforma del Estado y la Gubernancia Democrática

Seminário sobre Nuevas Fronteras de la Reforma del Estado.
Reunião Anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Lima (Perú), 27 de marzo del 2004.

I

Dos fuerzas fundamentales pusieron en movimiento la reforma del Estado en América Latina en las últimas dos décadas. La primera de ellas estuvo representada por las transformaciones económicas que pusieron en jaque al modelo de desarrollo mediante sustitución de importaciones centrado en la acción protagónica del Estado. La segunda, por las transformaciones políticas provocadas por la terminación de los regímenes autoritarios.

La reestructuración económica y la democratización política determinaron exigencias en cierta medida contrapuestas en las pautas y los procesos relativos a la reforma del Estado desarrollista y autoritario.

Por una parte, en una aparente paradoja, la conducción de las privatizaciones y de la desreglamentación, que marcaron la primera etapa de las reformas del Estado, implicó en mayor o menor grado la concentración de potestades en un núcleo de agentes y organismos estatales, en el ámbito económico, encargado de concebir y ejecutar esos procesos.

Esa tendencia a la concentración de atribuciones ejecutivas en el núcleo económico ha sido reforzada por la coincidencia entre reformas del Estado y programas de estabilización monetaria, que implicaban procesos de reorganización fiscal y financiera.

Por otra parte, la democratización entrañaba una demanda de descentralización del Poder y de sujeción de las decisiones a mecanismos de control difuso directa o indirectamente vinculados con el principio de la soberanía popular.

Los principales desafíos y dilemas de la reforma del Estado estuvieron desde luego vinculados con la difícil compatibilización de esas dos lógicas y de sus requisitos.

La tensión entre ellas no es un fenómeno exclusivo de los países de la región, pero en América Latina tiende a exacerbarse, al mismo tiempo, en virtud de la combinación de, por lo menos, tres factores. Tomados en conjunto, ellos remiten a la cuestión de que la democratización no solo desconcentra el poder,

sino que lo hace más susceptible a las múltiples demandas de la sociedad.

El primero de esos factores es la predominancia de países con muchos pobres y mucha desigualdad, lo que tiende a reducir la preferencia por políticas cuyos beneficios sean mayores a largo que a corto plazo. Además, como enseña Tocqueville en otro contexto, las reformas provocan demandas adicionales cada vez que satisfacen o procuran satisfacer demandas anteriores.

El segundo factor consiste en la subsistencia de prácticas y de idearios de tipo populista, en el contexto de instituciones políticas comparativamente más débiles en cuanto a agregación y mediación de los intereses en disputa.

Finalmente, cabe señalar la mayor vulnerabilidad relativa de las economías de la región frente a shocks externos desfavorables, que normalmente exigen del sistema político respuestas que hacen más arduo el dilema entre obtener la confianza de los inversionistas y la confianza de los electores.

II

Cuando se consideran los puntos de partida (el peso de la tradición político-institucional y las fragilidades socioeconómicas estructurales), las condiciones que prevalecen en el trayecto (marcadas por una acentuada inestabilidad de los mercados financieros globales, que hizo especialmente grave la cuestión de los shocks adversos y los dilemas que ellos provocan) y la complejidad de los desafíos que implica la reforma del Estado no pueden dejar de destacarse los avances hacia la democratización y del desarrollo que, pese a su desigual distribución, tuvieron lugar en América Latina en las últimas dos décadas.

Principalmente cuando se tiene debidamente en cuenta el “callejón sin salida” en que se encontraba la región en la década de los ochenta, en que la crisis de la deuda externa coincidió con el agotamiento de la dinámica del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones.

No se podría imaginar un contexto económico más adverso a la consolidación de las recién recriadas democracias latinoamericanas.

Digo eso para contraponerme explícitamente al tono por veces excesivamente pesimista que promedia los balances sobre desarrollo y democracia en América Latina en los años 90.

Con la excepción de Cuba, ya no persisten los regímenes abiertamente autoritarios y varios países han avanzado significativamente en el proceso de consolidación de regímenes democráticos capaces de asegurar un grado razonable de previsibilidad, equidad y eficiencia en el suministro de políticas públicas.

No es casual que sean ésos los países que mejor resistieron las pruebas sucesivas a las que reiterada y a veces idiosincrásicamente sometieron los mercados financieros globales a los llamados mercados emergentes. ¿Por qué resistieron mejor?

Porque sus instituciones políticas y económicas mostraron mayor capacidad de reaccionar frente a shocks externos sin desorganizarse internamente. Ello no sólo redujo las pérdidas de producto y de ingresos en los momentos más desfavorables, sino que además evitó que el virus latente del populismo y/o del autoritarismo despertase y pasase a conducir la agenda política de los gobiernos y de la sociedad.

La resilience que pusieron de manifiesto esos países permite prever que, tendencialmente, ellos estén en condiciones de proveer políticas públicas aptas para generar crecientes aumentos de eficiencia y equidad.

El hecho que parece darse en esos países es la presencia de sólidos procesos de mejoramiento de las instituciones, a partir de la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad.

Los procesos referidos pasan, invariablemente, por el aumento de la accountability de las instituciones, según procedimientos estables y públicos, y de su capacidad de ofrecer respuestas apropiadas — porque consideradas razonablemente eficientes y equitativas — a los conflictos de la sociedad y a las incertidumbres de una economía de mercado, exacerbadas por las condiciones anteriormente descritas.

En general, en relación a las instituciones vinculadas a la gestión de la economía, la mudanza típica se traduce en una reducción, por medio de reglas (o mismo metas para algunas variables macroeconómicas), del grado de discricionaridad de los policy-makers , en lo que constituye al mismo tiempo un freno al voluntarismo extremo del pasado y un avance en el control democrático, aunque necesariamente indirecto, de la gestión económica. En relación a la gestión de las políticas sociales, la mudanza típica consiste en la reducción del papel de la intermediación política clientelista en la alocación de recursos y en la articulación, no cooptativa, del Estado con entidades no gubernamentales, pero que tienen objetivos públicos, las quales se desarrollaran a partir de la democratización.

La capacidad institucional derivada de esas mudanzas típicas permite suavizar, cuando no es posible resolver, el antagonismo entre la confianza de los electores y la confianza de los inversionistas.

Esos procesos de mejoría de la calidad de las instituciones son inseparables de la mejoría de calidad del debate sobre políticas en el seno de la opinión pública.

En los países que lograron de algún modo encontrar soluciones apropiadas, aunque no definitivas, a la tensión entre reestructuración económica y democratización política a la que me referí al comienzo, están presentes estas dos dimensiones del proceso de reforma, una tangible y la otra intangible, pero ni por eso de menos relieve.

Son dimensiones que se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, se puede discutir los valores de metas fijadas para algunas variables macroeconómicas. Pero no hay duda de que la explicitación de objetivos y la obligación de rendir cuentas sobre ellos induce una mayor racionalidad en el debate económico. Tienen el mismo efecto instituciones que hacen más transparentes y “accountable” el monto y el proceso de alocación de recursos en el área social.

Todo eso lo digo para hacer hincapié en la importancia de que los esfuerzos y las iniciativas de la reforma del Estado se centren en el fortalecimiento de la capacidad de gubernancia democrática de los países latinoamericanos.

Para desarrollar esa especie de inteligencia colectiva es fundamental avanzar en un conjunto de vertientes, además de seguir las recomendaciones consensuales (mejorar la capacitación técnica de los funcionarios públicos, combinar la descentralización de la ejecución e incluso de la concepción de programas con el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación general y amplia rendición de cuentas etc.).

Desde luego, es preciso romper las barreras que impiden o dificultan la integración de los individuos pertenecientes a todas las clases, géneros y etnias en la comunidad política más amplia, desafío que en algunos países latinoamericanos sigue siendo verdaderamente formidable. ¿Cómo hacerlo?

A ese respecto es preciso recordar que hasta en los países en que el concepto de ciudadanía tiene un alcance más amplio, a ello se llegó por vías distintas de la que clásicamente describió T.S. Marshall para las sociedades de los países desarrollados. La excepción parcial es la de Chile, el más “europeo” de los países latinoamericanos.

En América Latina no recorrimos ni recorreremos esa secuencia clásica. Esto equivale a decir que las políticas de promoción de la ciudadanía social deben ser, simultáneamente, políticas de promoción de la ciudadanía política y civil, de tal suerte que no sólo se produzca la transferencia de ingresos o derechos a los excluidos, sino el desarrollo de capacidades para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esas capacidades son insumos insustituibles de la gubernancia democrática.

No menos importante es aumentar el nivel de accountability y transparencia de las instituciones. Y por una doble razón: de una parte, debilitar las bases de poder de los intereses especiales arraigados en el Estado; de otra, posibilitar y estimular el fortalecimiento de la esfera pública, como campo propio de generación de ideas y políticas.

Para el fortalecimiento de la esfera pública, es central el empeño deliberado del Estado de ampliar la abrangencia, perfeccionar el contenido y aumentar la divulgación de indicadores socioeconómicos.

Desde esa misma perspectiva, merece una referencia especial la creación de programas acreditados, en cuanto fidedignos y transparentes, de medición y evaluación de las políticas públicas. Se trata de un insumo fundamental para la reforma del Estado en el enfoque por el que aquí se aboga. No es posible avanzar en el sentido de la eficiencia y de la equidad en sociedades complejas como las sociedades contemporáneas sin los insumos de esos instrumentos en el proceso deliberativo.

Por fin, destacaría la importancia de la definición de un marco legal que estimule la articulación autónoma del tercero sector con los gobiernos para la concepción y realización de políticas públicas.

III

Es obvio que la reforma del Estado, vista desde ésa perspectiva, entra en conflicto con la tendencia del poder a tornarse invisible, a esconderse, a encerrarse en si mismo. Se encuentra en conflicto, por lo tanto, muchas veces con objetivos políticos de corto plazo, que parecen más bien atendidos por el decisionismo puro y duro del Ejecutivo. Pero a la larga los resultados de la reforma del Estado son más sólidos cuando se transita por el recorrido más difícil de la construcción institucional asociada a la democratización.

En procesos de cambio abrangente, para los cuales aquí se apunta, es engañoso preguntar cuál es la orientación causal específica entre el cambio de las pautas y estrategias de acción de los actores políticos y sociales pertinentes, el cambio de las instituciones y de los sistemas institucionales y el cambio en la calidad del debate público. Aún más engañoso es tratar de identificar condiciones previas. Más importante es percibir que los fenómenos referidos se refuerzan mutuamente.

Desde la perspectiva de las autoridades políticas reviste especial importancia identificar, en cada coyuntura, cuáles son los puntos neurálgicos que se deben tocar para activar, restablecer o acelerar la marcha del círculo virtuoso.

Paradigmáticamente, nos referimos a procesos que debilitan las barreras que tradicionalmente separan la racionalidad técnica de la racionalidad política, el Estado de la Sociedad, definindo un nuevo espacio y una nueva gramática de la política. Desde el punto de vista institucional, ello se manifiesta en general en forma de cambios fundamentales en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero que en verdad reflejan y refuerzan cambios de mayor amplitud en la sociedad y en su relación con el Estado. Para ilustrar este argumento les ofrezco un testimonio extraído de mi experiencia política personal.

El Plan Real fue un acierto, y lo fue no sólo porque produjo la estabilización monetaria. Fue un acierto también porque, en cuanto al modo de hacerlo, sin sorpresas y rupturas jurídicas, estableció condiciones favorables a un debate más racional en torno a las políticas de gobierno.

La estabilización monetaria permitió que el gobierno tomara la iniciativa en varios campos relativos a las reformas estructurales del Estado y de la economía. Pero eso no se dio por medio de decretos de emergencia, sino que por medio de un laborioso proceso de construcción de mayorías parlamentarias y debate en la opinión pública. Lo que muchos consideraban una desventaja en el corto plazo – la necesidad de reformar la Constitución en un contexto de presidencialismo de coalizión con partidos débiles y Congreso fuerte - se reveló quizá una ventaja en términos de construcción de instituciones y de la gubernancia democrática a plazo más largo.

Poco a poco, el Legislativo fue reaccionando ante esa preponderancia del Poder Ejecutivo. Se organizó y equipó para discutir los grandes agregados de los ingresos y gastos previstos en las propuestas presupuestarias, que con la estabilización dejaron de ser meras expresiones numéricas de cuño ficticio; formuló al Poder Ejecutivo exigencias más estrictas en materia de rendición de cuentas; comenzó a

deliberar más activamente sobre los grandes temas.

Un ejemplo elocuente, pero no único, de la modificación experimentada en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y del Estado con la Sociedad es el referente a la Ley de Responsabilidad Fiscal, prevista en la Constitución de 1988 y que se aprobó en mayo de 2001.

Brasil es un caso singular a este respecto en América Latina. Tiene una legislación de responsabilidad fiscal abrangente, válida para todos los niveles de gobierno, que fue aprovada en el Congresso, en plena vigéncia del régimen democrático, en una situación de normalidad económica. Es decir, no se la aprobó bajo el terror de una crisis externa o hiperinflacionária.

El anteproyecto de la ley fue sometido a una amplia consulta pública antes de seguir al Congreso. En el curso de su tramitación en el Legislativo, sufrió no solo los indispensables ajustes políticos para su aprobación, sino también tuve el beneficio de soluciones técnicas, formuladas durante el proceso deliberativo, que mejoraron su calidad y operacionalidad, según la opinión mayoritaria de los especialistas en el asunto, dentro y fuera del gobierno.

Junto con las transformaciones señaladas en la relación entre el Executivo y el Legislativo, se amplió, en promedio, el espacio reservado en la prensa al debate de policies (y no meramente de política, sobre todo en la expresión menos elevada de este término). Como parte de ese proceso es cada vez más frecuente que la representación de intereses procure ampararse, en relación con los temas de mayor repercusión, en estudios y argumentos técnicos, recurriéndose para ello a los distintos centros productores de conocimiento e información de la sociedad brasileña.

En el campo de las políticas sociales se produjo también un cambio paradigmático, aunque incipiente. Las relaciones tradicionales de cooptación o simplemente asistencialistas entre el gobierno y las entidades de la sociedad civil cedieran espacio para relaciones de cooperación con autonomía de las partes en torno de proyetos y programas de interés público. Se han movilizado, así, nuevos recursos, al mismo tiempo en que se estableció un nuevo y fértil terreno de elaboración y ejecución de políticas que, siendo públicas, no son necesariamente gubernamentales.

Mi gobierno estimuló deliberadamente ese cambio, con la adopción de iniciativas como la Comunidad Solidaria y la definición de uno nuevo y abrangente marco legal para el tercero sector.

IV

Es útil realizar análisis de procesos concretos de reforma del Estado para poner en evidencia los límites de la visión estrictamente gerencial, burocrática y en general economicista de esos procesos, que más bien tienen que ver con relaciones sociales y de poder.

La crítica a esa visión debe ser profunda. No basta decir que el aislamiento burocrático y la concentración

de poderes son deficientes porque no permiten generar consensos necesarios para la ampliación de las reformas. Esa crítica, en verdad, mantiene intacta la visión tecnicista de la reforma del Estado, limitándose a cuestionar la mejor táctica para poner en práctica agendas definidas idealmente al margen del proceso deliberativo.

Salta a la vista, a este respecto, el escaso valor analítico y normativo atribuido a la democracia, característico de las concepciones y disciplinas que consideran la vida colectiva bajo la luz de metáforas mecánicas u organicistas. En ellas es nítida la preferencia por el decisionismo de un Poder Ejecutivo concentrador de potestades e imbuido del espíritu reformista correcto.

En esa perspectiva, la democracia se concibe, ante todo, como una amenaza a la marcha de las reformas, en la medida en que haría que los procesos decisorios fueran más lentos y estuvieran más expuestos a la acción del poder de veto.

Si efectivamente quisiéramos avanzar en la dirección de una mayor eficiencia y equidad, es buena hora de que no nos limitemos a reafirmar la democracia como valor. Se trata de tomar los procesos democráticos — sus problemas, límites y dilemas, sino tambíen sus posibilidades — como terreno analítico a partir del cual se puedan concebir las reformas del Estado y de la economía.

No se trata de restar importancia de la eficiencia gerencial como ingrediente para aumentar la eficacia de las políticas públicas. Pero e l Estado no es una empresa privada, ni la sociedad puede concebirse como un grupo de socios controladores interesados fundamentalmente en maximizar los rendimientos de sus acciones. No se trata sólo de una mayor multiplicidad de intereses y objetivos, sino también de que las formas de representación legítima de esos intereses son más variadas.

V

Realizar reformas es contrariar intereses. Se plantea, por lo tanto, la cuestión clásica: las reformas benefician a muchos, pero en forma diluida, a la vez que perjudican a pocos, pero en forma concentrada. Aquéllos no perciben los beneficios que podrían recoger; éstos identifican perfectamente los perjuicios que podrán sufrir y se movilizan contra las reformas.

Para muchos países latinoamericanos, procesos inflacionarios crónicamente elevados o mismo surtos hiperinflacionarios han permitido la superación momentánea de esta paradoja, entre la segunda mitad de los años 80 y la primera de los años 90. Junto a programas de estabilización monetaria, las reformas del Estado avanzaran en el camino abierto por la crisis aguda del modelo anterior de desarrollo. De modo típico, en algunos países ellas avanzaran según un padrón político en el que ha preponderado el decisionismo del Ejecutivo; en otros, de acuerdo con procesos más amplios de transformación institucional y de las relaciones entre Estado y sociedad. Aun en estos, entretanto, se nota una cierta fatiga en el impulso reformista inicial. La cuestión que se coloca, por lo tanto, dice respecto a que fatores podrían renovar aquel impulso.

No creo que existan respuestas fáciles para esa cuestión. Acredito que existen coyunturas históricas más propicias a reformas “progresistas”, es decir, que amplíen las posibilidades de desarrollo integral de las sociedades.

Por cierto no nos encontramos en una de esas coyunturas históricas. El recrudecimiento del proteccionismo en los países centrales, el abandono del proyecto inicial inspirador del Alca y la énfasis en el tema de la seguridad, no raro en detrimento del tema del desarrollo, definitivamente no ayudan a crear estímulos políticos a la renovación del impulso reformista en América Latina.

Eso significa que debemos insistir en dos vertientes, una y otra ligadas a lo que el BID, apropiadamente, viene llamando de “reform entrepreneurship”.

De un lado, para evitar retrocesos, insistir en el combate a mitos e percepciones equivocadas en relación al proceso de reformas en América Latina. El mayor de eses mitos es lo de que las reformas fracasaran.

Ese mito descansa en dos percepciones equivocadas.

En primer lugar, que los impactos políticos y económicos de las reformas tendrían sido uniformes en toda la región, cuando han sido sumamente diferenciados, en varios países resultando en mayor desarrollo y democratización. Entendida la democratización como un proceso asociado al alargamiento de la ciudadanía, a la ampliación y mejoría de la calidad del debate público y la creación de formas difusas más potentes de control de la sociedad sobre el ejercicio del poder político, como complementos a los mecanismos clásicos de la democracia representativa.

En segundo lugar, que las reformas respondieran a un modelo cerrado asimilado o impuesto del exterior, cuando la diferenciación en los resultados ha espejado no apenas precondiciones existentes, mas también, sino sobretodo, opciones, estrategias y trayectorias institucionales diferenciadas.

De otro lado, para avanzar, es necesario insistir no apenas en el debate de los temas pendientes de las agendas de reforma, en el plural, mas sobretodo de los procesos y estilos de políticas que puedan favorecer la deliberación democrática en torno de esas agendas, para de esa forma restablecer el impulso reformista momentáneamente adormecido.