

CAPÍTULO 4

MARCO INSTITUCIONAL

La Reforma Gerencial de la administración pública está basada en una idea de Estado y del papel que le corresponde desempeñar. Procura responder a cuáles son las actividades que el Estado debe realizar directamente, cuáles debe financiar o promover, y cuáles son las que no le competen. Y para dar respuesta a estas interrogantes, tiene como criterios los objetivos políticos fundamentales que las sociedades contemporáneas se plantearon para sí mismas –el orden, la libertad, la igualdad y la eficiencia o el bienestar– en la medida en que el Estado es la institución política que, a través del monopolio legítimo de la violencia (Weber), sirve como instrumento para que la sociedad alcance esos objetivos. Para comprender la Reforma Gerencial recorro a un modelo, o marco teórico institucional, que me permite delimitar el área de actuación del Estado, definir las actividades que ejecuta, y proponer qué tipo de propiedad, qué tipo de administración y qué instituciones están siendo preconizadas por la reforma.

DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE ACTUACIÓN DEL ESTADO

A efectos de delimitar el área de actuación del Estado, podemos destacar en él la existencia de tres tipos de actividades: las actividades exclusivas; los servicios sociales y científicos no exclusivos o competitivos; y la producción de bienes y servicios para el mercado. Por otra parte, es conveniente distinguir en cada una de

estas áreas, cuáles son las actividades principales (*core activities*) y cuáles son las actividades auxiliares o de apoyo. El Cuadro 4.1 resume mediante una matriz sencilla, estas distinciones. En sus columnas tenemos las Actividades Exclusivas del Estado, los Servicios Sociales y Científicos, y la Producción de Bienes y Servicios para el Mercado. En las filas, las actividades principales (*core*) y las actividades de apoyo o auxiliares.⁵⁸

La definición de cuáles son las actividades exclusivas del Estado se deriva de la propia definición de lo que es esta institución. Políticamente, el Estado es la organización burocrática que detenta el "poder extroverso" sobre la sociedad civil, existente en un territorio. Las organizaciones privadas y las públicas no estatales tienen poder sólo sobre sus funcionarios, en tanto que el Estado tiene poder hacia fuera de él mismo, detenta el "poder de Estado": el poder de legislar y castigar, de imponer tributos y transferencias de recursos a fondos no recuperables. El Estado detenta este poder para poder asegurar el orden interno –vale decir, garantizar la propiedad y los contratos– defender el país contra el enemigo externo, y promover el desarrollo económico y social. En este último papel, podemos pensar el Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa el mercado en la coordinación de la economía: en tanto el mercado opera a través de intercambios de equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

El Estado es una entidad monopólica por definición. No fue por ninguna otra razón que Weber lo definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas del Estado son, entonces, actividades monopólicas en las que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de impartir la justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de cumplir funciones de policía, de recaudar impuestos, de reglamentar las actividades económicas y de fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Son actividades monopólicas porque no admiten la competencia. Imagínese, por ejemplo, un Estado que nombrase dos embajadores para representarlo en un país, para ver quién lo hace mejor... O que permitiese que dos jueces juzgasen simultáneamente la misma causa... O que atribuyese a dos fiscales la tarea de fiscalizar competitivamente a un mismo contribuyente... Estas hipótesis son obviamente absurdas.

58. En esta sección se transcribe parte de mi artículo "La Reforma del Estado en los Años 90: Lógica y Mecanismos de Control" (Bresser Pereira, 1997b).

Cuadro 4.1: Delimitación del Área de Actuación del Estado

	Actividades Exclusivas del Estado	Servicios Sociales y Científicos	Producción de Bienes y Servicios p/Mercado
Actividades Principales (Core)	Estado en tanto personal	↓ publicización	↓ privatización
Actividades Auxiliares	→ tercerización		

Por otra parte, además de esas actividades que caracterizan el Estado clásico, liberal, tenemos una serie de otras actividades que le son exclusivas, correspondientes al Estado Social. En lo esencial, son las actividades relacionadas con la formulación de políticas en el área económica y social, y en consecuencia, con la realización de transferencias para la educación, la salud, la asistencia social, la previsión social, la garantía de una renta mínima, el seguro de desempleo, la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio cultural, el estímulo a las artes. Estas actividades no son todas intrínsecamente monopólicas o exclusivas, pero en la práctica, dado el volumen de las transferencias de recursos presupuestarios que involucran son, de hecho, actividades exclusivas del Estado. Para que el Estado subsidie estas actividades, existe toda una serie de razones que aquí no cabe discutir. El principal argumento económico que las justifica es que éstas son actividades que involucran externalidades positivas importantes, que sin embargo no son debidamente remuneradas por el mercado.⁵⁹ El argumento ético es que son actividades que abarcan derechos humanos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos.

Finalmente, tenemos las actividades económicas que son exclusivas del Estado. La primera y principal de ellas es la de garantizar la estabilidad de la moneda. Para ello, en este siglo, fue fundamental la creación de los bancos centrales. La garantía de estabilidad del sistema financiero, también ejecutada por los bancos centrales, es otra actividad estratégica exclusiva del Estado. Las inversiones en

59. Sobre el argumento económico, respecto al cual la literatura es enorme, ver en especial Stiglitz (1989, 1993b, 1994) y Przeworski (1990, 1995, 1996).

infraestructura y en los servicios públicos no son, en sentido estricto, una actividad exclusiva del Estado, en la medida en que pueden ser objeto de concesión, aunque la responsabilidad por dichas inversiones en este sector sea del Estado.

En la reforma del Estado, las actividades exclusivas del Estado deben, naturalmente, permanecer dentro del Estado. En el interior del mismo, podemos distinguir, verticalmente, en su cima, un núcleo estratégico, y horizontalmente, las secretarías formuladoras de políticas públicas, las agencias ejecutivas y las agencias reguladoras. Discutiremos estas instituciones en la sección relativa al aumento de la capacidad de gobierno a través de una administración pública gerencial.

En oposición a las actividades exclusivas del Estado, tenemos, según lo muestra el cuadro 4.1, la producción de bienes y servicios para el mercado. Esta es una actividad que, excepto en el efímero modelo estatista de tipo soviético, estuvo siempre dominada por empresas privadas. No obstante, en el siglo XX, el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el área monopólica de los servicios públicos objeto de concesión, pero también en sectores de infraestructura y en sectores industriales y de minería con altas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico, sino práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por una parte, el Estado invirtió en sectores en que las inversiones eran demasiado grandes como para que el sector privado pudiese hacerlas; por otra parte, invirtió en sectores monopólicos que podrían autofinanciarse a partir de las elevadas ganancias que podían obtenerse.⁶⁰

De manera recíproca, el motivo principal que llevó a la estatización de ciertas actividades económicas –la falta de recursos en el sector privado– impuso, a partir de los años ochenta su privatización. Ahora era el Estado el que se encontraba en medio de una crisis fiscal, carente de condiciones para invertir, y que por el contrario, necesitaba de los recursos de la privatización para reducir sus deudas que habían aumentado exageradamente. Por otra parte, quedó claro que la actividad empresarial no es propia del Estado. Aparte de que el control por parte del Estado es ineficiente cuando se lo compara con el del mercado, el control estatal tiene además el problema de someter la operación de las empresas a criterios políticos muchas veces inaceptables, y confundir la función de la empresa, que es ser competitiva y obtener ganancias, con la del Estado, que en el área económica puede ser la de distribuir la renta. Durante mucho tiempo, estatización y privatización fueron objeto de un amplio debate ideológico. Hoy ese debate ha sido superado.

60. En el Brasil, las inversiones del Estado en la siderurgia y la petroquímica se incluyen en el primer caso; las inversiones en telecomunicaciones en el segundo; y las inversiones en petróleo y energía eléctrica, en ambos casos. Ver al respecto Bresser Pereira (1977: Cap. 10, "El Estado Productor") y Alves dos Santos (1996).

Existe un relativo consenso en torno a que es necesario privatizar –dada la crisis fiscal– y que es conveniente privatizar, dada la mayor eficiencia y la menor subordinación a factores políticos de las empresas privatizadas. El único sector de la producción de bienes y servicios para el mercado donde pueden haber dudas legítimas sobre la conveniencia de privatizar, es el de los monopolios naturales. En éstos, para poder privatizar, es necesario establecer agencias reguladoras autónomas, que sean capaces de imponer los precios que prevalecerían si hubiese mercado.

En un área intermedia, entre las actividades exclusivas del Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado, tenemos actualmente, dentro del Estado, una serie de actividades en el área social y científica que no le son exclusivas, que no implican poder de Estado. Se incluyen en esta categoría las escuelas, las universidades, los centros de investigación científica y tecnológica, las guarderías, los ambulatorios, los hospitales, entidades de asistencia a los indigentes, principalmente a los menores y a los ancianos, los museos, las orquestas sinfónicas, las oficinas de arte, las emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etc. Si su financiamiento, en grandes proporciones, es una actividad exclusiva del Estado –sería difícil garantizar la educación básica gratuita o la salud gratuita en forma universal, contando sólo con la caridad pública– su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, éstas son actividades competitivas, que pueden ser controladas no sólo a través de la administración pública gerencial, sino también y principalmente a través del control social y de la conformación de cuasi-mercados.

En estos términos, no hay razón para que estas actividades permanezcan dentro del Estado y se constituyan en un monopolio estatal. Pero tampoco se justifica que sean privadas –o sea, orientadas hacia el lucro y el consumo privado– ya que son con frecuencia actividades fuertemente subsidiadas por el Estado, y cuentan con donaciones voluntarias de la sociedad. Por esto, la reforma del Estado en esta área no implica la privatización, sino la publicización –vale decir, la transferencia hacia el sector público no estatal–. La palabra publicización se creó para distinguir este proceso de reforma del de privatización. Se trata de destacar el hecho de que, además de la propiedad privada y de la propiedad estatal, existen una tercera y una cuarta formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública no estatal y la propiedad corporativa.⁶¹ Por lo común sólo se hace referencia a dos formas de propiedad: la propiedad pública, vista como sinónimo de estatal, y la propiedad privada. Esta simplificación, uno de

61. Entiendo por propiedad corporativa, de la cual no me ocuparé ahora, la propiedad de asociaciones clasistas, sindicatos y clubes, vale decir, de sociedades civiles orientadas hacia la defensa de intereses de grupos o corporaciones.

cuyos orígenes se refiere al carácter dual del Derecho –tenemos derecho público o privado– induce a las personas a referirse a entidades de carácter esencialmente público, sin fines de lucro, como “privadas”. Sin embargo, si se define como público aquello que se orienta hacia el interés general, y como privado aquello que se orienta al interés de los individuos y de sus familias, queda claro que lo público no puede quedar limitado a lo estatal, y que fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no orientadas hacia la defensa de intereses corporativos, sino hacia el interés general, no pueden ser consideradas como privadas; son organizaciones públicas no estatales, forman parte del tercer sector, o son “organizaciones sin propietario” (*nonowned*), según la expresión de Mintzberg (1996).⁶² La Universidad de Harvard, las universidades católicas brasileñas o la *Santa Casa de Misericórdia de São Paulo* no son entidades privadas sino públicas. Sin embargo, como no forman parte del aparato del Estado, no están subordinadas al gobierno, no tienen funcionarios públicos en sus cuadros, no son estatales. En realidad, son públicas no estatales (o sea, utilizando otras denominaciones con las que son designadas, son entidades del tercer sector, son entidades sin fines de lucro, son organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias).

Finalmente, pasando del análisis de las columnas al de las filas del Cuadro 4.1, tenemos las Actividades Principales (*core functions*) y las Actividades Auxiliares o de apoyo. Las actividades principales son las actividades de gobierno propiamente dichas, son las actividades en las que es ejercido el poder del Estado. Son las acciones de legislar, regular, juzgar, de ejercer funciones policiales, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Pero para que estas funciones del Estado puedan ser realizadas, es necesario que los políticos y la alta burocracia estatal, en el núcleo estratégico, así como también la administración pública media del Estado,⁶³ cuenten con el apoyo de una serie de actividades o servicios auxiliares: limpieza, vigilancia, transporte, operación, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos, etc. Según la lógica de la Reforma del Estado de los años noventa, estos servicios, en principio, deben ser tercerizados, vale decir, deben ser sometidos a licitación pública y contratados con terceros. De esta manera,

62. Mintzbert (1996:76) identifica cuatro tipos de organización en el capitalismo contemporáneo: la privada, la pública (o estatal), sin propietarios, y corporativa. La organización *nonowned* corresponde a mi organización pública no estatal. La organización cooperativa, por su parte, no corresponde a la organización corporativa. La cooperativa es una forma de propiedad privada, en la medida en que los cooperativistas comparten las ganancias o excedentes por ella producidos. La organización corporativa no tiene fines de lucro, pero tampoco está directamente orientada hacia el interés público: defiende los intereses de sus asociados.

63. Aquí estamos utilizando el término “administración pública” acompañado de “alta” o “media”, y “burocracia estatal” como sinónimos.

estos servicios, que son servicios de mercado, pasan a ser realizados competitivamente, con ahorros sustanciales para el Tesoro.

Siempre podrá haber excepciones en este proceso de tercerización. Las áreas grises no habrán de faltar. ¿Es conveniente tercerizar los trabajos de las secretarías? Probablemente no lo sea, aún cuando su papel haya disminuido considerablemente en la administración moderna. Habrá otros servicios de esta naturaleza, en los que la proximidad de la actividad exclusiva no recomienda la tercerización. Por esto, y porque también habrá áreas grises entre lo que debe ser publicizado y lo que no, es adecuado contar con dos regímenes jurídicos dentro del Estado: el de los funcionarios estatutarios y el de los empleados. Esta es una práctica de hecho, corriente en los países desarrollados, dotados de burocracias desarrolladas. La condición de funcionarios estatutarios está limitada a las carreras de Estado, siendo considerados como empleados —en una situación intermedia entre el funcionario estatutario y el trabajador privado— los demás funcionarios que ejercen actividades auxiliares, que se decidió no tercerizar, o que no fue posible publicizar.

En realidad, el proceso de tercerización de servicios, ahora en curso en todos los Estados modernos, es sólo un capítulo más del proceso de contratación de terceros, que cobró fuerza a mediados del siglo XX, cuando las obras públicas fueron tercerizadas. A comienzos de este siglo, todavía era común que el Estado realizase directamente sus proyectos y sus obras de ingeniería. Con el surgimiento de las empresas contratistas y de las empresas de formulación de proyectos, esta práctica desapareció. De manera semejante, el proceso de privatización es, en parte, un proceso de retorno al principio de la concesión de servicios públicos. Y no es sólo eso, porque en el auge del Estado empresario se estatizaron o se crearon por parte del Estado, empresas industriales y de servicios que no estaban orientadas estrictamente hacia la producción o suministro de bienes y servicios públicos.

Cuadro 4.2: Instituciones Resultantes de la Reforma del Estado

	Actividades Exclusivas del Estado	Servicios Sociales y Científicos	Producción de Bienes y Servicios p/Mercado
Actividades Principales (Core)	Estado en tanto personal	Entidades Públicas no estatales	Empresas Privatizadas
Actividades Auxiliares	Actividades Tercerizadas	Actividades Tercerizadas	Actividades Tercerizadas

El resultado de este triple proceso de privatización, publicización y tercerización que está ocurriendo en las reformas del Estado, es que el Estado "en tanto personal" queda limitado a un único cuadrante en el Cuadro 4.1. En los demás cuadrantes, como vemos en el Cuadro 4.2, se ubican las entidades públicas no estatales⁶⁴ las empresas privatizadas y las actividades tercerizadas. Estado "en tanto personal" porque es preciso tener claro que el Estado resultante de la Reforma Gerencial será mucho mayor de lo que es su personal, en la medida en que tendremos un Estado Social o Social-Liberal y no un Estado Liberal, como fue el del siglo XIX. Será mucho mayor que lo que cubre el pago de su personal, porque no sólo comprará cada vez más bienes y servicios de las empresas al tercerizar sus actividades, sino también porque contratará servicios sociales principalmente entre organizaciones públicas no estatales. Para medir el tamaño del Estado en relación al país o Estado-Nación del cual forma parte, la mejor forma no es saber cuál es la proporción de funcionarios en relación al total de la mano de obra activa, sino cuál es la participación del gasto del Estado en relación con el Producto Interno Bruto. En el Estado Social, la segunda tasa (gastos/PBI) deberá ser mayor que la primera (funcionarios estatutarios/mano de obra activa), aún cuando el salario medio de los funcionarios públicos sea mayor a la media nacional de salarios.

El Estado Social-Burocrático del siglo XX, como el Social Liberal del siglo XXI, seguirá siendo un fuerte promotor o subsidiador de las actividades sociales y científicas, con la diferencia de que la ejecución de estas actividades en el Estado que está surgiendo, estará a cargo principalmente de entidades públicas no estatales. Si quisiésemos representar este hecho gráficamente, el Estado Social (Estado en cuanto a gastos) ocupará una gran parte de la columna de los servicios sociales y científicos, en la medida en que éstos son financiados a fondos no recuperables con recursos del Estado provenientes de impuestos, y el área correspondiente de servicios tercerizados, como muestra el área sombreada en el Cuadro 4.2.⁶⁵

64. Entidades públicas no estatales que, en el Brasil, al ser "publicizadas", denominamos organizaciones sociales.

65. Obsérvese que se puede también medir el Estado incluyendo sus empresas estatales. En este caso, sin embargo, se tropieza con una serie de dificultades, en la medida en que las empresas no son financiadas por impuestos, sino por sus ventas, y es impensable sumar impuestos y ventas. De todos modos, este tema perdió relevancia en la medida en que los procesos de privatización se generalizaron.

INSTITUCIONES Y ACTIVIDADES DEL ESTADO

En las actividades exclusivas del Estado podemos distinguir: el núcleo estratégico, donde se definen las políticas públicas; y las agencias descentralizadas que ejecutan políticas públicas que presuponen el uso del poder del Estado.

Cuadro 4.3: Formas de Propiedad y Administración e Instituciones

	Forma de Propiedad			Forma de Administrac.		Instituciones
	Estatal	Pública no Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Actividades exclusivas del Estado	Núcleo Estratégico Congreso, Poder Judicial, Cúpula de Ministerios, Presidencia					Secretarías Formadoras de Políticas Públicas Contrato de Gestión
	Unidades Descentralizadas Policía, Fomento del área social y científica, Seguridad Social Básica, Reglamentación					Agencias Ejecutivas y Autónomas
	Servicios No Exclusivos Escuelas, Hospitales, Centros de Investigación, Museos	Publicización				Organiz. Sociales
	Producción para el Mercado Empresas estatales		Privatización			Empr. Privadas

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) Plano Diretor do Aparelho do Estado.

En el núcleo estratégico se definen las leyes y políticas públicas. Es un sector relativamente pequeño, formado en el Brasil, en el nivel federal, por el Presidente de la República, por los Ministros de Estado, los parlamentarios, por los magistrados (por los tribunales federales encabezados por el Supremo Tribunal Federal) y por los procuradores del Ministerio Público. Forman parte del núcleo estratégico los altos administradores públicos que, en los tres poderes, son responsables de la administración del Estado. En los niveles estatal y municipal existen los correspondientes núcleos estratégicos. El sector de las agencias descentralizadas, que ejecutan políticas públicas con poder de Estado, está formado por aquellas actividades o funciones a través de las cuales el Estado ejerce su poder de cumplir con las funciones policiales, defender al país, representarlo internacionalmente, reglamentar, juzgar, fiscalizar, tributar y realizar transferencias. Este sector incluye la policía, las fuerzas armadas, los órganos de fiscalización y reglamentación, y los órganos responsables de las transferencias de recursos, como el Sistema Único de Salud –SUS– el sistema de auxilio-desempleo, etc.

Ya vimos que los servicios sociales y científicos, aún cuando sean servicios no exclusivos o competitivos del Estado y no involucrando poder de Estado, son financiados o subsidiados por el Estado, porque la sociedad los considera de gran relevancia desde el punto de vista de los derechos humanos, o porque implican economías externas que hacen que no puedan ser adecuadamente remunerados en el mercado a través del cobro de los mismos. Hemos visto también que la producción de bienes y servicios para el mercado es realizada por el Estado a través de las empresas estatales.

En cada uno de estos sectores será necesario considerar: qué tipo de propiedad y, respectivamente, el tipo de administración pública y de institución más adecuado. El Cuadro 4.3, que retoma las categorías del Cuadro 4.1, resume las relaciones entre estas variables. La propiedad del núcleo estratégico debe ser, por definición, estatal, y las instituciones típicas son las secretarías encargadas de formular las políticas públicas y el contrato de gestión utilizado para controlar las agencias descentralizadas. Las unidades descentralizadas con poder de Estado serán las agencias ejecutivas y las agencias reguladoras. La propiedad de las mismas también será, por definición, estatal. Los servicios sociales y científicos serán de propiedad pública no estatal, y la institución típica será la organización social. Las empresas estatales deberán ser privatizadas.

DESCENTRALIZACIÓN

El modelo que desarrollé en las secciones anteriores corresponde fundamentalmente a un proceso de desconcentración o de delegación de autoridad. Es

imposible, sin embargo, entender la Reforma Gerencial sin incluir en ella la dimensión de la descentralización en el sentido político y no solamente administrativo del término –vale decir, la transferencia de recursos fiscales, autoridad y responsabilidad del poder central hacia las unidades subnacionales: hacia los estados y municipios o entidades locales.

La descentralización en las empresas, a partir del modelo de “organización funcional descentralizada” adoptado por Alfred Sloan en la General Motors en la primera década del siglo XX, es una estrategia de delegación de autoridad que, para evitar la pérdida de control, rompe con el principio de la unidad de mando, originado en las organizaciones militares y adoptado por Fayol, y acepta el principio de la dualidad de mando: autoridad de línea y autoridad funcional.⁶⁶ La descentralización política hacia niveles subnacionales y locales es un fenómeno político, cuyo origen es antiguo,⁶⁷ pero que cobró auge en los últimos veinte años, en función de la crisis del Estado. Castells (1998), que percibe la crisis del Estado principalmente como resultante de la globalización y de la creciente complejidad social y política que la acompaña, considera que el Estado, para defenderse de la pérdida recurrente de autonomía en el campo de la definición de las políticas, se moviliza en dos direcciones opuestas: por una parte, se organiza internacionalmente en bloques económicos regionales, en zonas de libre comercio o en uniones aduaneras cartelizadas; o, en la dirección inversa, implementa la descentralización hacia las unidades locales. Castells observa que:

“Ante la complejidad creciente del sistema operativo global, los ciudadanos y los grupos necesitan criterios más verificables de cómo son representados sus valores y defendidos sus intereses. Su capacidad de control político cotidiano, además de las elecciones cada cuatro años, se organiza más fácilmente en el ámbito local. Así, se observa en todo el mundo un

66. Sloan relató su experiencia en *My Years with General Motors* (1946). Sobre la organización funcional descentralizada, que sirvió de modelo organizacional a todas las grandes empresas a partir del éxito de la experiencia en la General Motors, ver Drucker (1954), Chandler (1962), Bresser Pereira (1963b).

67. No se debe, sin embargo, incluir la constitución de estados federativos, de los cuales los Estados Unidos constituyen un parámetro. En este caso, no se trató de una descentralización –de una transferencia de poder hacia los estados– sino por el contrario, de la transferencia de poder desde los estados hacia la Unión, en el momento en que los estados decidieron formar la federación. En el Brasil existieron experiencias anteriores de descentralización, durante el Imperio, con el *Ato Adicional* de 1832, en la Primera República y en la Constitución de 1946, pero fueron siempre limitadas. Una descentralización significativa sólo tuvo lugar a partir de la Constitución de 1988, ya en plena crisis del Estado.

movimiento de descentralización de las instituciones del Estado, en parte como respuesta a reivindicaciones locales y regionales, a expresiones colectivas relacionadas con la identidad, pero también en parte, como resultado de un esfuerzo consciente del Estado-Nación para encontrar fórmulas alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad que emana de la desconfianza de los ciudadanos." (1998:17)

La descentralización obedece al principio de la subsidiariedad: lo que puede ser hecho por la ciudad no debe ser hecho por la región; lo que puede ser hecho por la región no debe ser hecho por el poder central.⁶⁸ La lógica subyacente a este principio es simple: las actividades sociales, como educación básica y salud, así como las actividades de seguridad local, pueden llevarse a cabo con un control mucho mayor por parte de la población si se realizan descentralizadamente, en el nivel local o como máximo en el nivel regional o estatal. La argumentación burocrática en favor de la centralización se basa en la incapacidad de los gobernadores, y especialmente de los prefectos, para gastar "racionalmente" los recursos. En lugar de hacer esto, se dedicarán al clientelismo y al nepotismo. Esta, sin embargo, es una visión que además de burocrática es autoritaria con respecto a la capacidad de los gobiernos locales. Y no considera que, en las democracias, el poder de las comunidades para controlar los servicios del Estado suministrados localmente, aumentó de manera extraordinaria. Castells reconoce este hecho y le atribuye una dimensión histórica. La complejidad creciente de la administración pública en un mundo globalizado lleva a una crisis política: la desconfianza de los ciudadanos con respecto a sus gobiernos. La confianza sólo podrá ser recuperada en la medida en que los servicios del Estado sean descentralizados y los ciudadanos sean *empowered* a nivel local: investidos de poder para controlar localmente el servicio. En este proceso, descentralización y desconcentración se suman. Aún cuando la agencia sigue siendo controlada en el nivel federal, la desconcentración del poder y la administración por resultados hacen que el control social se torne estratégico. Cuando, además de la desconcentración se tiene la descentralización política del recurso y del gasto público, el papel atribuido por la Reforma Gerencial al control social se torna todavía más efectivo.

68. André Franco Montoro, el primer gobernador electo de São Paulo después de muchos años de autoritarismo, ejerciendo el gobierno en momentos en que la crisis fiscal del Estado brasileño acababa de desencadenarse (1983-1986), repetía con insistencia una frase que procuró hacer realidad en su administración: "lo que puede ser hecho por el municipio no debe ser hecho por el estado; y lo que puede ser hecho por el estado no debe ser hecho por el gobierno central."

Es común la afirmación de que la descentralización es un medio de afirmación de la democracia. Cuando la descentralización es una estrategia administrativa, que implica solamente delegación o desconcentración de autoridad, esta suposición no tiene sentido, ya que por su intermedio sólo se busca lograr mayor efectividad y eficiencia en la gestión. Pero cuando la descentralización es pensada en términos políticos, e involucra distribución territorial de poder, existe una clara relación con la democracia. En realidad, como lo demostró Tocqueville, la democracia norteamericana nació del poder local, se originó en las ideas de igualdad que se manejaban en las comunidades de Nueva Inglaterra. En un primer momento estuvieron las comunidades democráticas locales; en un segundo tiempo y sobre esa base, se formaron los trece estados de Norteamérica, que en un tercer momento, el de la independencia, constituirían los Estados Unidos. El movimiento fue, por consiguiente, inverso. No fluyó desde el centro hacia la periferia, como es lo propio de la descentralización, sino de las comunidades locales hacia el poder central. Por el contrario, en la mayoría de los países, inclusive el Brasil, que nacieron como Estados centralizados, la descentralización es una forma a través de la cual la sociedad civil se autonomiza del Estado, es una manera por medio de la cual las poblaciones más sencillas pueden expresar los derechos de la ciudadanía de manera más efectiva. Levy (1997:65), sin embargo, pone en duda esta relación tan clara entre descentralización política, aumento del poder local y democracia, citando autores como Slater (1990), para quien la descentralización puede llevar al parroquialismo, al conformismo y al ejercicio de un poder oligárquico por las elites locales. Ahora bien, no hay duda de que esto puede acontecer, y que ya aconteció muchas veces en el curso de la historia. En realidad, las democracias tienen por lo general su origen en el centro, en la lucha de las clases medias y de los trabajadores por mayor libertad y mayor participación en la conducción de los asuntos políticos. El origen en los gobiernos locales, como ocurrió en los Estados Unidos, es más bien una excepción. Sin embargo, cuando la democracia tiene su origen en el Estado y no en la comunidad, el camino en el sentido de su consolidación tiende a ser largo y accidentado. Las elites iluminadas que pretenden hablar en nombre de la democracia están inicialmente tan distantes del pueblo que no les es difícil traicionarlo. Es sólo cuando los ciudadanos, en los niveles local y nacional, consiguen un mínimo de igualdad en relación a las elites, que la democracia deja de ser oligárquica y pasa a ser real. La descentralización, o aumento del poder local, es una señal de que este proceso está en marcha. Si a él se suma una administración pública gerencial y participativa, con un creciente control social, estaremos caminando en la dirección deseada.

REFORMA GRADUAL

La Reforma Gerencial será una reforma gradual, que durará años. Su objetivo de corto plazo será alcanzado principalmente a través de la destitución de funcionarios, por exceso de cuadros, de la definición clara de un techo remunerativo para los empleados, y mediante la modificación del sistema de jubilaciones, eliminándose los privilegios. Por su parte, la modernización o el aumento de la eficiencia de la administración pública será el resultado a mediano plazo de un complejo proyecto de reforma, a través del cual se buscará al mismo tiempo fortalecer la administración pública directa o el núcleo estratégico del Estado, y descentralizar la administración pública a través de la implantación de agencias autónomas y de organizaciones sociales controladas por contratos de gestión.

En el proceso de reforma no se debe pensar en una ruptura radical con la administración burocrática. Tampoco la reforma deberá ocurrir con la misma intensidad en los diversos sectores. En realidad, la administración pública gerencial debe ser construida sobre la administración pública burocrática, y principalmente a partir de la existencia de un servicio civil profesional y competente. La combinación de principios gerenciales y burocráticos deberá variar de acuerdo con el sector. La gran cualidad de la administración pública burocrática es su seguridad y efectividad. Por esto, en el núcleo estratégico, donde estas características son muy importantes, ella deberá mantenerse presente, en conjunto con la administración pública gerencial. Ya en los demás sectores, donde el requisito de eficiencia es fundamental dado el gran número de funcionarios y de ciudadanos-clientes o de usuarios involucrados, el peso de la administración pública burocrática deberá ir disminuyendo hasta prácticamente desaparecer en el sector de las empresas estatales. De acuerdo con lo observado por Roberto Cavalcanti de Albuquerque:

“Es dudoso que este nuevo paradigma... deba sustituir por completo, en especial en los órganos que directamente ejercen los poderes conferidos al Estado, al modelo de gestión político-administrativo (burocrático).” (1995:36)

No se trata, por lo tanto, de hacer tábula rasa de la administración pública burocrática, sino de aprovechar sus conquistas, los aspectos positivos que ella contiene, al tiempo que se va eliminando lo que ya no sirve. Instituciones burocráticas como la exigencia de concurso, de un sistema universal de remuneración, de carreras formalmente estructuradas, y de un sistema de entrenamiento, deben conservarse y perfeccionarse, cuando no implantadas, considerando que hasta el momento actual no lo han sido, a pesar de toda la ideología burocrática que se entronizó en Brasilia entre 1985 y 1994. Estas instituciones, sin embargo, deben ser lo suficientemente flexibles como para no entrar en conflicto con los principios de la administración pública gerencial. Sobre todo, no deben impedir que el mérito

personal sea recompensado, independientemente del tiempo de servicio, y no deben aumentar las limitaciones a la iniciativa y a la creatividad del administrador público en la gestión de sus recursos humanos y materiales. El entrenamiento, conforme observa Oszlak (1995), debe estar relacionado en forma prioritaria con las necesidades y programas de un nuevo Estado que se quiere implantar, en lugar de estar subordinado a las etapas de una carrera, como pretende la concepción burocrática del tema.