

Prefacio

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

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

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

La pregunta central: ¿cómo controlar a los burócratas? continúa siendo válida. Pero con el progreso de la democracia, la sociedad dispone de controles políticos más efectivos para lograr que los funcionarios —se trate de políticos o de burócratas— sean también más responsables. Si la democracia es el gobierno por el pueblo, la transición a la democracia, su consolidación y su continuo progreso involucran necesariamente una más alta responsabilidad.

No puedo afirmar que los políticos sean precisamente dignos de toda confianza. Seguramente pueden serlo —y a menudo efectivamente sí lo son— pero ahora sucede que ellos están controlados por los votantes, que pueden o no

reelegirlos; están controlados por la sociedad civil a través de organizaciones que ejercen algún nivel de presión social; están controlados por los medios de comunicación; y, además de todo ello, siguen estando sujetos a los controles burocráticos clásicos, aunque ahora de modo menos estricto.

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

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

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

Este hecho se refleja muy bien en el trabajo de Oszlak, en el cual el autor demuestra que el problema regulatorio generado por las privatizaciones es, principalmente, un problema político. Y en el trabajo de Cunill, en el cual ella echa por tierra recientes teorías sobre la gestión pública relacionadas con la democracia deliberativa y los ideales neorrepublicanos. La autora enfatiza que la nueva gestión pública contiene en sí una interesante contradicción: incrementar la capacidad de control de los políticos y, al mismo tiempo, pedir ma-

por autonomía a los gerentes públicos. Y se pregunta cómo se concilia el propósito de disminuir el poder del servicio civil con la intención de aumentar su discrecionalidad.

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

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

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

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

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

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

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

No es posible comprender las democracias modernas sin considerar la interacción entre los intereses egoístas y los valores republicanos. Los sentimientos solidarios involucrados no lo están con la humanidad sino con la comunidad o la nación de cada uno. Tomará mucho tiempo alcanzar el momento en el cual la solidaridad se transforme en un factor político relevante a nivel del sistema

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

global. Sin embargo, en el nivel nacional, el progreso político es notorio. Continúan prevaleciendo los conflictos y los intereses de grupo, pero hay un amplio espacio para la solidaridad política. Suficientemente amplio como para permitir que los gerentes públicos sean más autónomos y más responsables. Por eso, la administración pública puede ser más eficiente cuando se trata de proporcionar a los ciudadanos servicios públicos de calidad.

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

Luiz Carlos Bresser-Pereira
Presidente del Consejo Científico del CLAD