

Una reforma para tornar viables las políticas sociales

Luiz Carlos Bresser Pereira

Intervención en el seminario “Los Nuevos Mecanismos Institucionales: Estado, Mercado y Sociedad Civil”, patrocinado pela Universidad de San Martín y el BID, Buenos Aires, 8 y 9 de mayo, 1998.

El tema del seminario es muy amplio. Podría contar qué estoy haciendo en el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado en Brasil en los últimos tres años e medio; podría hablar sobre la reforma gerencial en curso que visa substituir la forma burocrática de administrar el Estado por una forma descentralizada, orientada para resultados, basada en la autonomía y la responsabilidad de los gestores públicos; podría hablar sobre la distinción entre las actividades exclusivas de Estado, que deben permanecer dentro del Estado e fortalecidas, y los servicios sociales y científicos, que el Estado debe promover mas no ejecutar directamente, dejando esta tarea para organizaciones públicas no-estatales, sin fin lucrativos. No dejaré de hablar algo sobre esto, pero adoptaré una perspectiva mas amplia sobre el nuevo Estado que está surgiendo en lo final de siglo veinte, cuales son las políticas públicas que están siendo reafirmadas y renovadas, y como las hacer viables de un punto de vista económico y político.

Los presupuestos

Para pensar el Estado en la situación que el mundo vive hoy, en el final de siglo, tenemos que partir para de algunos presupuestos. El primer presupuesto es que no hay alternativa económica al capitalismo o a la economía de mercado. Hace un tiempo atrás se pensaba que había una alternativa socialista o, mas precisamente, estatista, que no existe más. La organización de la producción de forma estatal es posible mas antieconómica. Y leva al autoritarismo. A alternativa socialista continua válida, mas será necesario pensar en un socialismo democrático y de mercado, que emane gradualmente del avance de la educación y del aumento de la capacidad de participación política del pueblo.

Segundo, está demostrando que en los cuadros del capitalismo ha sido posible históricamente promover, aún que de forma muchas veces insatisfactoria, el orden, el bienestar, la libertad y alguna igualdad. Estos son los cuatro objetivos políticos fundamentales que persiguen las sociedades contemporáneas. Sin embargo, me parece que el capitalismo sirvió más para garantizar el orden y la libertad, que el bienestar y la igualdad. La igualdad en los últimos tiempos, en los últimos treinta años se deterioró en todo el orden capitalista. El capitalismo logró garantizar esos cuatro objetivos mal o bien, pero no automáticamente. No lo logró por el simple juego del mercado, mas porque había un Estado y sus instituciones que garantizan el orden y la libertad. Cuanto al bienestar y la justicia social, solamente fue posible realizar avances debido a la acción correctora del Estado en el mercado. Mientras este opera a través de intercambios, el Estado en sus acciones sociales y de política industrial y tecnológica opera a través de transferencias, que son esenciales para promover una política de desarrollo y, principalmente, una política social que reduzca las desigualdades originadas del mercado. Ora, transferencias son siempre decididas políticamente, aún que posan tener una racional económica por tras.

El tercer presupuesto de que parto es lo de que la cooperación o la acción colectiva es posible. La tesis neoliberal, basada en la escuela de la escoba racional, dice que la cooperación no es posible; de esto deriva su propuesta del Estado mínimo. Ora esto no es aceptable. Ya quedó demostrado históricamente que la cooperación en grandes organizaciones, como el Estado, es posible. Es limitada, pero posible. Lo recto democrático y el recto de la reforma gerencial de la función pública reside precisamente en demostrar este hecho.

Las políticas

Partiendo de estos tres presupuestos me preguntaría cuáles son los roles del nuevo Estado que está emergiendo después de la grande crisis de los años 80, cuales son las políticas prioritarias que el Estado puede y debe desempeñar para caminar en dirección a aquellos cuatro objetivos políticos fundamentales. Debo ser extremadamente sintético porque tengo poco tiempo. Perdonen-me, pues, se parecer un poco dogmático.

En la área de las políticas económicas, lo primero que hay que hacer es creer en el mercado. Es necesario creer que el mercado es un excelente instrumento de

coordinación económica. Segundo, es preciso proteger la tasa media de lucro, ser *friendly* con los inversores privados nacionales e extranjeros. Lo Estado tiene que estar preocupado con eso. Es verdad que el mercado tiene los mecanismos propios para se auto-regular, mas sin la regulación del Estado jamás logrará desempeñar bien sus funciones. Tercero, el Estado no debe proteger la tasa individual de lucro; ese es un problema de cada empresario. Un Estado tiene que promover la competencia a nivel interno e internacional. Hay que promover políticas como O. Muñoz nos contó que se está haciendo en Chile para tornar competitivas internacionalmente a algunas empresas. No es protegerlas contra la competencia internacional sino promoverlas para que vayan al frente. Está claro que no es función del Estado producir bienes de servicios directamente. Su role en este sector es crear condiciones para el continuo aumento de la productividad, de forma a tornar las empresas competitivas segundo padrones internacionales.

Finalmente (o primeramente), en la área económica, el Estado obviamente tiene que garantizar los fundamentos macroeconómicos. Quede bien claro que todo el esfuerzo de los economistas para crear una ciencia económica no está orientado para afirmar que es necesario promover los fundamentos macroeconómico, porque eso es obvio, y la ciencia no es obvia. Toda arte de la economía, todo lo que separa un verdadero economista de los seguidores de libros-texto está en otra dirección. O que los grandes economistas enseñan es como, durante un tiempo, no respetar los fundamentos macroeconómicos. Como evitar los shocks violentos, ser capaz de absorberlos a través de una política monetaria, fiscal, de tipo de cambio. Pero esto es en el corto plazo. En el mediano plazo, o se garantizan los fundamentos macroeconómicos o se entra en crisis; no hay escapatoria. La gente está preocupada por la globalización, con el desempleo estructural, , todo eso está muy bien. Si, la globalización representa un reto para los gobiernos: si no lograren fortalecer sus Estados, aumentar a *state capacity*, encontrarán dificultades en enfrentar la competencia internacional y serán fácilmente marginalizados. Por eso, si, en el corto plazo, no se cuida el ajuste fiscal, de la tasa de cambio, de la tasa de interés, de la corrección de los precios relativos, la crisis es inevitable.

En el área social, a mi juicio, el Estado tiene tres funciones principales. Una es garantizar un rendimiento mínimo para las familias. El Estado tiene la obligación de garantizar un ingreso mínimo para su población. Garantizar no apenas el seguro-desempleo mas

proteger los ciudadanos contra la pobreza absoluta. En segundo lugar, es función del Estado garantizar la salud y la educación básica en términos universales. Tercero, debe promover la cultura, la ciencia y la tecnología. Especialmente en la función de garantizar salud y educación, el Estado no debe ejecutar directamente los servicios. Debe financiarlos, garantizarlos, pero no ejecutarlos directamente. No hay ninguna razón para que tenga profesores, enfermeras y médicos burócratas, como se tienen recaudadores de impuestos, jueces o policías burócratas. Esas actividades deben ser en principio organizadas por entidades públicas no-estatales, entidades sin fines lucrativos que ofrecen servicios en forma competitiva. El Estado contrata los servicios y los ofrece a los ciudadanos.

La gestión

Esta última observación se relaciona con el tercer punto nos lleva de las políticas a la gestión del aparato del Estado. Primero, una pregunta: cuál es el criterio a orientar la función pública y el gobierno que la dirige? Digo que en las sociedades democráticas son dos: el criterio de eficiencia y el de la democracia. Diría que primero la democracia y después la eficiencia. En la definición de rol de lo Estado, por ejemplo, es menos importante los razonamientos racionales, y más importante saber lo que el pueblo quiere. Cuanto al clásico criterio de asegurar el poder de Estado, yo diría que ese no puede más ser criterio, tiene que ser presupuesto. Caso contrario caeremos en la trampa burocrática de tornar la acción del Estado auto-referida al envés de orientada para el ciudadano.

En líneas generales, el reto que los Estados latinoamericanos enfrentan en la área de la función pública es de tornar viables de un punto de vista económico y legítimo de un punto de vista político sus políticas sociales. Para esto es necesario un Estado eficiente, es necesario sustituir la administración pública burocrática, que es aún dominante en América Latina, por una administración pública gerencial. Es realizar la “reforma gerencial”, obedeciendo los principios de la “nueva gestión pública”, como lo hizo Gran Bretaña, que, entre los países de la OCDE, es, a mi ver, el que dispone del mejor modelo.

En este punto me dicen algunos que la reforma gerencial es neoliberal. Yo sostengo que no lo es. Una concepción neoliberal, basada en la escuela de la elección racional, no cree en la cooperación, y por lo tanto sostiene la absoluta necesidad de la creación de

instituciones tan firmes, tan seguras, que la función pública no dependa de las personas para evitar la corrupción y ser bien sucedida.. Este es un principio fundamental del neo-institucionalismo. Ora bien, esto no tiene nada que ver con la reforma gerencial. En verdad, el neo-institucionalismo, donde las reglas y las instituciones juegan un rol fundamental, lleva fácilmente a los principios viejos de la administración pública burocrática, lleva al control a través de procedimientos legales estrictos. Hay una literatura contemporánea curiosísima de representantes americanos de la escuela de la escuela racional que ha descubierto los beneficios de la gestión burocrática en los años 90... Nosotros, latinoamericanos, sabemos muy bien la importancia de esas normas, la importancia del derecho administrativo, que es el derecho de la burocracia, como ese derecho aún representa un fuerte obstáculo a la reforma gerencial. Ya que hablamos de fenómenos sorprendentes, una otra cosa muy curiosa es la descubierta del derecho y de los contratos (las instituciones) por los economistas e científicos políticos neo-institucionalistas de la escuela racional... En materia de descubierta de lo ya conocido no hay mejor ejemplo.

La administración pública gerencial parte de la idea que no se va a controlar por procedimientos legales, paso a paso, sino que se va a controlar por resultados y por costos. Le da mayor autonomía al administrador público y después controla por resultados. Pero no basta un control jerárquico de resultados, es preciso tener control democrático. Sea controlando por lo lado de la oferta, a través de un Estado que se ofrece más transparente, que crea o ayuda a crear instituciones que permitan un control de la sociedad, sea por lo lado de la demanda, en la medida en que de la sociedad se organiza autónomamente para ejercer el control social de los servicios de lo Estado.

La administración burocrática es una cosa del siglo pasado, del capitalismo liberal, que no era democrático todavía, de un capitalismo en el que el voto era censitario, sólo los hombres ricos votaban, las mujeres y los pobres, no. En oposición, la administración gerencial presupone, además de la posibilidad de acción colectiva, la existencia de un sistema democrático. La idea central de la reforma gerencial es dar más autonomía y más responsabilidad a los administradores públicos. Ora, esto solamente es viable si, además de los controles por resultados e por cuasi-mercados, existen mecanismos actuantes de control social, de democracia directa.

Para concluir, una observación sobre la reforma política del Estado. La primera cosa que considero fundamental, es que la gente crea en la democracia. O sea, que crea que la democracia es el mejor régimen político, que, hoy, es el único régimen que, a partir de la libertad de cada ciudadano, puede, a medio plazo, garantizar el orden, el bienestar y la igualdad. Segundo, en relación a la reforma de los sistemas electorales, debemos privilegiar la gobernabilidad sobre la representación. En América Latina, privilegiamos la representación a través del voto proporcional, y, de esta forma, los gobiernos no logran mayorías estables. Privilegiar el sistema proporcional es posible en países pequeños como Uruguay, Nueva Zelanda, mas causa daño para la democracias en países grandes como Argentina o Brasil, en los cuales sistemas distritales mixtos, como el de Germanía, son mas efectivos en asegurar democracia con gobernabilidad.