

El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa *

Peter Evans

La agenda de la “Reforma del Estado” durante el pasado cuarto de siglo fue conceptualmente clara, lo que significó una ventaja para vencer la oposición política que ésta levantó. Buena parte de dicha agenda se cumplió. Dando una mirada retrospectiva a los resultados logrados en un cuarto de siglo de reforma del Estado, es posible constatar muchos casos específicos exitosos que son gratificantes. Sin embargo, los resultados de conjunto aún dejan mucho que desear.

En América Latina y en África, las tendencias a nivel de los fundamentos básicos -esto es, las tasas de crecimiento económico- no muestran señales de mejoramiento. Más perturbador aún, la capacidad de los Estados para proporcionar los servicios públicos y los bienes colectivos en los cuales descansa el ciudadano común, continúa siendo precaria. Peor aún, en muchos casos, la capacidad para proporcionar bienes colectivos se ha deteriorado. Finalmente, el problema clásico que se suponía debía quedar bajo control con la reforma del Estado -la corrupción-, prevalece de manera preocupante.

Después de un cuarto de siglo, claramente es el momento de repensar la agenda de reforma del Estado, no precisamente en términos de perfeccionar o “afinar” la antigua agenda, sino en términos de explorar posibilidades conceptuales alternativas. El enfoque denominado “hibridismo”, que se propone en este documento, es sólo una entre otras posibilidades. Su desventaja es que complica la visión de la reforma del Estado. Pero, en compensación, puede permitir abrir el debate sobre la reforma del Estado a voces e ideas que hasta ahora han sido marginadas por el poder de la visión anterior.

Este documento debiera llamarse, en realidad, “*Recapturando el Hibridismo como una Estrategia Administrativa*”. Desde los inicios de la administración pública moderna se han utilizado tres modalidades básicas de control para dar forma a la efectividad de los aparatos del Estado. La imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas de autoridad y de procedimientos estandarizados es la modalidad clásica de control.

En el transcurso de los últimos doscientos años, esta modalidad de control se ha ido complementando por medio de una variedad de mecanismos diseñados con el objeto de incrementar un control democrático, ejercido “desde la base” por la ciudadanía.

Finalmente, las señales de mercado también han tenido un rol que cumplir. No se trata precisamente de que los mercados definan los parámetros de precios dentro de los cuales los administradores deben mantenerse. Pero, desde las históricamente íntimas relaciones entre el Tesoro Británico y los mercados financieros privados de la ciudad de Londres hasta las respuestas cuidadosamente orquestadas de los Tigres del Éste Asiático para sostener y desarrollar los mercados de exportación en beneficio de sus corporaciones locales, siempre ha existido una íntima relación entre las estructuras administrativas y los mercados.

El argumento central de este documento surge de la suposición que una administración pública efectiva, especialmente cuando el objetivo básico es el desarrollo, requiere de una integración sinérgica de esas tres modalidades de control, y eso es justamente lo que aquí estoy denominando “hibridismo”. Si aceptamos esta premisa, entonces debe preocuparnos hasta qué punto hoy se ha perdido el verdadero

(*) Basado en la presentación ante el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Me gustaría agradecer a los participantes de la VII Conferencia Internacional del CLAD por sus perceptivos y útiles comentarios sobre la versión del presente documento que fue presentada en Lisboa, el 11 de octubre del año 2002. Sin la ayuda eficiente y dedicada de Sarah Staveteig, ni la presentación original ni su versión final habrían sido posibles. Cualquier error de hecho o de interpretación es, evidentemente, de mi responsabilidad.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy”

equilibrio en la confluencia de esos tres factores; y se perdió en la medida que el peso de los mecanismos de mercado en relación con los otros dos factores se expandió dramáticamente. La búsqueda de caminos para recapturar el hibridismo dentro de las limitaciones que impone el actual régimen global neoliberal, ha llegado a ser el próximo desafío de la reforma del Estado (Ver también Mayntz, 2002).

El modelo básico de hibridismo

La perspectiva del hibridismo se desarrolla a partir de un conjunto de cuatro proposiciones fundamentales. La primera y más básica proposición: la efectividad de las instituciones públicas depende del “hibridismo”, esto es, de un equilibrio integrado entre tres modalidades diferentes (y a veces contradictorias) de orientar la acción administrativa. Estas modalidades son:

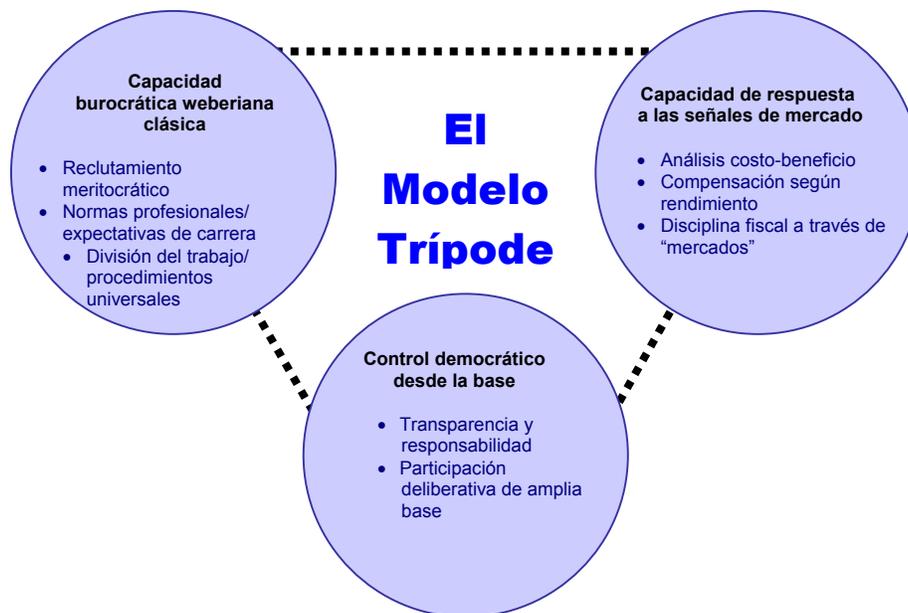
(1) La capacidad burocrática construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, la predictibilidad, la carrera funcionaria como recompensa y las estructuras organizacionales coordinadas.

(2) Las “señales de mercado”, que dan cuenta de la relación entre los costos y los beneficios, facilitan una asignación eficiente de los recursos y proporcionan una “disciplina fiscal” para asegurar que las metas guarden su consistencia en relación con la disponibilidad de recursos.

(3) Participación democrática “desde la base” para asegurar que las metas administrativas reflejen las reales necesidades y los deseos del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables.

Esta combinación tripartita puede ser concebida como un “Modelo Trípode”, que se muestra gráficamente en la Figura N° 1.

Figura N° 1: El modelo trípode de administración



La segunda proposición es la siguiente: dado que la reforma del Estado durante las tres décadas pasadas se focalizó principalmente en los intentos por escapar de lo que se percibía como una predominancia del primer principio de control (capacidad burocrática clásica) incrementando la confianza en el segundo principio de control (capacidad de respuesta a las señales de mercado), se perdió el equilibrio tan necesario para mantener efectivamente el hibridismo.

Los esfuerzos exagerados para lograr que la administración imite los mercados no sólo amenaza con minar la capacidad burocrática sino que, además, trae consigo sus propias e intrínsecas irracionalidades e ineficiencias. El Estado ha sido presionado para que abandone el empleo de los aparatos administrativos públicos para desempeñar tareas que pudieran ser realizadas por corporaciones privadas. Incluso en el terreno de la provisión de bienes colectivos y servicios públicos básicos, el Estado ha sido estimulado a someter a las organizaciones administrativas a disciplinas basadas en medidas de rendimiento que imitan los mercados.

En tercer lugar, el efecto de estas políticas a nivel nacional ha sido magnificado por factores estructurales que operan a nivel global. El peso creciente de los mercados financieros internacionales en la determinación de decisiones económicas nacionales y el surgimiento del neoliberalismo global como la doctrina que define la política económica internacional, dio como resultado una serie de poderosas limitaciones a la trayectoria de la reforma del Estado, especialmente en América Latina. Los administradores que desean experimentar con reformas que enfatizen cualquier otro factor que no sea la confianza creciente en el mercado temen ser castigados precisamente por “los mercados” e, indudablemente, muchas veces lo son. Lo que yo denominé en alguna parte “monocultivo institucional” (Evans, 2002) es un potente impedimento para lograr el hibridismo.

Si la creciente confianza en los mercados hubiese estado acompañada por una expansión igualmente poderosa del control democrático, el problema habría sido menos severo; pero, desafortunadamente, el control democrático tiende a transformarse en retórica más que en una instancia substantiva. Las elecciones no incrementan el rango de las opciones de política disponibles para los líderes políticos, y la prerrogativa de elegir a los líderes, frecuentemente, no da como resultado un *input* democrático concreto para el proceso de diseño de las políticas (o para el proceso de reforma del Estado). Ciertamente existen casos en que se ha expandido el *input* democrático, pero no están suficientemente generalizados como para desafiar la tendencia general hacia el desequilibrio.

La proposición final del enfoque hibridista surge directamente de las dos anteriores. Con el objeto de asegurar que el rendimiento de las instituciones públicas permita reducir la corrupción, mejorar la distribución de bienes colectivos esenciales y generar un creciente bienestar para el ciudadano común, resulta esencial recuperar el equilibrio. Ello implica una evaluación más realista de la contribución que pueden hacer las señales de mercado, una mayor apreciación de los beneficios que se pueden obtener al invertir en las capacidades burocráticas tradicionales de control y una búsqueda de formas innovadoras de incrementar la capacidad de los ciudadanos comunes para exigir la transparencia y la responsabilidad (*accountability*).

En el análisis que sigue, primeramente estableceré los peligros que encierra el subestimar la capacidad de control burocrático tradicional, tanto en términos de falsas economías que disminuyen la efectividad de las instituciones públicas como en términos del fracaso en lo que se refiere a lograr materializar el retorno de las inversiones que se realizan para mejorar la capacidad burocrática, particularmente aquellas inversiones en intangibles. Luego analizaré la necesidad de una comprensión más sofisticada de la naturaleza de los mercados y la importancia que tiene no confundir las preferencias de las elites poderosas orientadas hacia el mercado con las “señales de mercado” entendidas como indicadores valorativamente neutrales de eficiencia. Después de estos dos análisis, haré algunas consideraciones sobre los desafíos y los potenciales beneficios que pueden derivarse de los esfuerzos que se realicen para incrementar el control democrático desde la base. Finalmente, concluiré con una reconsideración de las proposiciones básicas del enfoque hibridista.

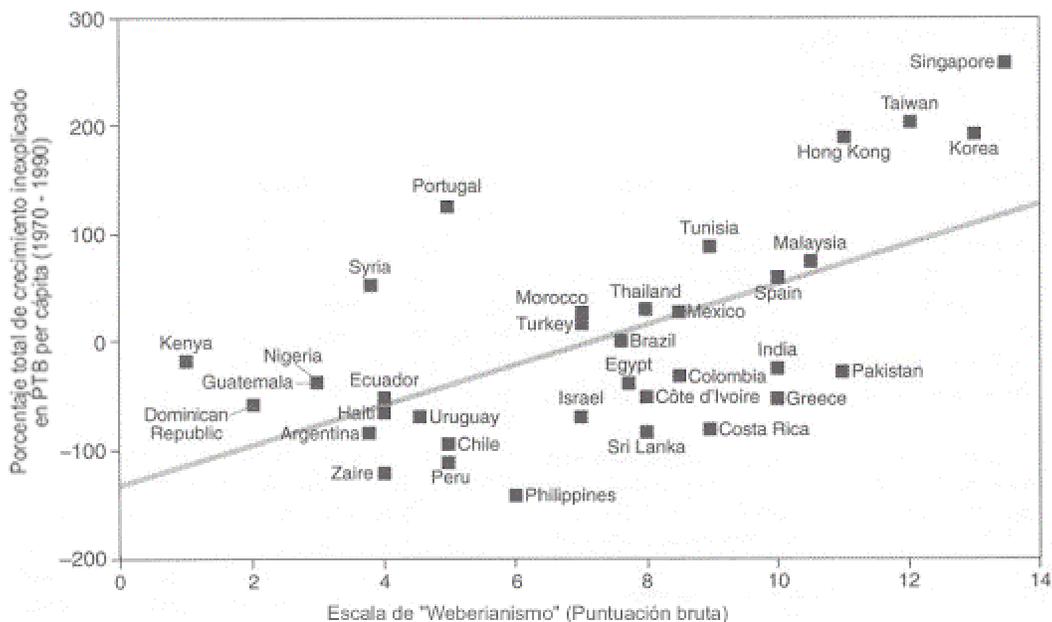
Subestimando el valor de la capacidad burocrática

A pesar de toda la arrogancia y de las enormes ineficiencias que hemos visto brotar desde las jerarquías administrativas, es importante recordar cuán poderosas pueden ser las burocracias en tanto instrumento para lograr los objetivos públicos. Sin lugar a dudas, la mayoría de las consecuencias perversas que se suelen atribuir a una organización burocrática son, en realidad, consecuencias de la ausencia de verdaderas normas y estructuras burocráticas (Evans, 1995).

Hace algunos años, en conjunto con Jim Rauch, emprendimos un simple ejercicio empírico. Utilizando un panel de expertos recogimos estimaciones con el objeto de determinar en qué medida las principales organizaciones de la administración económica -en una muestra de países en vías de desarrollo- se aproximaban a los rasgos básicos de una verdadera burocracia tal cual la definió Max Weber: en qué medida, por ejemplo, el reclutamiento a nivel de los cargos públicos se hacía de acuerdo a criterios impersonales que responden a una meritocracia, en qué medida las personas reclutadas podían esperar una carrera a largo plazo que constituyera una recompensa semejante a la que se puede esperar en el sector privado, incluyendo la formación previa, y así sucesivamente.

Sobre esa base, fundamos nuestra escala de "weberianismo" como poderoso elemento para predecir el crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999). Controlando el PTB per cápita inicial y el endeudamiento inicial en capital humano, la presencia de altos niveles de "weberianismo" resultó ser un estímulo para el crecimiento del PTB per cápita, al menos tan poderoso como cualquiera de los indicadores utilizados en los modelos tradicionales de crecimiento. El resultado de nuestro análisis se muestra gráficamente en la Figura N° 2.

**Figura N° 2: Porcentaje total de crecimiento inexplicado en PTB per cápita (1970-1990)
Según los valores de la escala de "weberianismo"**



Estos resultados no deben ser interpretados como defensa de un tradicionalismo administrativo esclerótico. En la mayoría de los países, el incrementar la capacidad burocrática probablemente

implique reestructuraciones que los burócratas tradicionales encontrarán bastante traumáticas. Lo que efectivamente muestran esos datos es que los simples principios organizacionales diseñados para incrementar la cohesión y la coherencia de las instituciones públicas pueden pagar enormes dividendos en términos de los objetivos económicos.

En esta muestra de países en vías de desarrollo, los resultados potenciales de las inversiones que se realicen para mejorar la capacidad burocrática son muy grandes. Hablando en términos aproximados, un incremento de un medio de la desviación estándar en el puntaje weberiano equivale a un 26% de incremento del PTB desde 1970 a 1990 (controlando el capital humano y el PTB inicial per cápita). De la misma manera, un incremento de una desviación estándar en el puntaje weberiano es equivalente, aproximadamente, a un salto en el promedio de años de educación de 3 a 6 años desde 1965 (controlando el PTB per cápita inicial).

En resumen, estos resultados sugieren que, en la mayoría de los países, mejoramientos relativamente modestos en la capacidad burocrática equivalen, en sus resultados, a decenas de millardos de dólares -y hasta centenares de millardos de dólares- de inversiones en otras áreas.

El reverso de la proposición de que las inversiones para mejorar la capacidad burocrática pueden tener altos retornos en relación con sus costos, es que la *desinversión* en la capacidad burocrática puede a su vez tener altos costos, los que generalmente son desconocidos.

Esto resulta particularmente obvio cuando se consideran los efectos institucionales de la desinversión. La internalización, entre los administradores, de la creencia que, colectivamente, ellos brindan invaluable servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática. Las normas profesionales y las expectativas de carrera son factores que subyacen tras el compromiso de los funcionarios para sostener como valores la honestidad, la dedicación y la efectividad en el servicio que brindan, y son factores que toma largo tiempo construir (ver también Pelletier, 2002). Si se les destruye, tomará un largo tiempo reconstruirlos. Los programas de austeridad, que afectan significativamente las expectativas de que el servicio público sea fuente de una recompensa de carrera, son frecuentemente evaluados -con simplismo- en términos del ahorro en salarios que van a generar más que en términos de su impacto institucional.

Los bancos o los fondos internacionales descubrieron que la austeridad fiscal rara vez genera las bases suficientes para un crecimiento acelerado; al volver a los países en los cuales el gasto de las instituciones públicas había sido recortado radicalmente, se encontraron con que la corrupción y la ineficacia de las instituciones públicas había generado una espiral que ya era casi imposible de detener. La pérdida de oportunidades de alto retorno de las inversiones en aquellos intangibles que hacen, justamente, que la administración pública funcione, es tan importante como lo son las pérdidas de una falsa economía. Sin subestimar el rol que juegan las expectativas de carrera en términos materiales, las estrategias de reforma del Estado también deben considerar el importante rol que juegan las recompensas intangibles para lograr construir un servicio público profesional. Estima y reconocimiento público son factores que pueden jugar un papel importante en el “paquete” global de compensaciones a los funcionarios públicos. Y expandir esa parte del paquete puede costar muy poco en términos fiscales y tener una alta tasa de retorno en términos de rendimiento. El breve ejemplo de un trabajo de Judith Tendler será suficiente para enfatizar este punto.

El Nordeste de Brasil no es reconocido precisamente por la efectividad de sus instituciones públicas o por sus éxitos en materia de desarrollo. Sin embargo, a finales de los años ochenta, el gobierno del estado de Ceara instituyó un programa de salud pública (Programa de Agentes de Salud, PAS) que eventualmente logró llegar a 850 mil familias y jugó un rol importante en lo que significó triplicar la cobertura de vacunas y reducir la mortalidad infantil en un 36% (Tendler y Freedheim, 1994; Tendler, 1997; ver también Evans, 1997b).

La columna vertebral de dicho programa estuvo constituida por cerca de siete mil “agentes de salud” no especializados, quienes recibieron apenas el salario mínimo. Gran parte del secreto del éxito de ese programa fue, justamente, la cuidadosa atención que se le dio a los aspectos intangibles que están involucrados en la construcción de un servicio público efectivo.

Generar espíritu de cuerpo y un sentido de “estar llamado a” entre los agentes del programa jugó un papel clave en el logro de altos niveles de rendimiento. Se les hizo sentir que eran profesionales valiosos cuya vital contribución al bienestar de sus comunidades era reconocida tanto por la elite oficial como por el público en general. El gobierno estatal publicitó de manera agresiva, a través de los medios de comunicación, una imagen positiva del programa. La selección de los agentes de salud involucró viajes a pequeñas comunidades y se subrayó de manera insistente que constituía un honor ser seleccionado. Las personas escogidas respondieron en consonancia. Como lo hizo ver un agente: “Yo estaba listo para ir buscar un trabajo en Sao Paulo. Ahora amo mi trabajo y jamás dejaría o abandonaría mi comunidad” (Tendler y Freedheim, 1994:1776). Ese compromiso se tradujo en un rendimiento laboral superior y en un efectivo suministro de servicios. La apreciación que hicieron sus comunidades en relación con el alto nivel de rendimiento alcanzado contribuyó aún más a mejorar su status e incrementar sus compensaciones intangibles. En síntesis, la inversión en intangibles genera un círculo virtuoso que eleva la tasa de retorno (como se ilustra en la Figura N° 3).

Figura N° 3: Círculo virtuoso de las compensaciones intangibles



Desde un punto de vista fiscal, la tasa de retorno de la inversión requerida para este programa puede ser significativamente más alta. El costo total del programa fue sólo de dos dólares per cápita. Aun cuando el “retorno” se defina en términos estrictamente económicos, la reducción de la mortalidad y de la morbilidad obviamente generaron un incremento de la productividad per cápita. Si la tasa total de inversiones asignada a este programa para incrementar los ingresos locales se comparara sistemáticamente con otros esquemas -siempre fuertemente endosados por las agencias internacionales de crédito- que conceden cientos de millones de dólares para subsidiar a las firmas transnacionales y

que terminan obteniendo a cambio apenas unas pocas docenas de trabajos locales, aun en el análisis económico más convencional habría grandes dificultades para negar el valor que agrega la inversión en intangibles que tiene por objeto aumentar la efectividad del servicio público.

Este ejemplo permite también poner en evidencia un potencial lado oculto de la actual insistencia ideológica en que los esfuerzos de los funcionarios públicos producen, casi inevitablemente, resultados inferiores a aquellos que se pueden obtener por la vía de los mecanismos de mercado. Si la creencia -de la ciudadanía en general- en el “servicio público” como una profesión valiosa y honorable es el principal componente de las recompensas de una carrera de largo plazo para el personal administrativo, entonces transformar la confianza en las señales de mercado en una verdadera campaña ideológica puede socavar las estructuras normativas que sustentan la efectividad administrativa. Puede incluso que, sin que sea naturalmente la intención, signifique legitimar la corrupción al implicar, como principio general, que la maximización individual de las recompensas materiales se valore por encima de las normas tradicionales del servicio público.

Una vez más, es importante reiterar que ninguno de estos argumentos puede tomarse como excusa para proteger burocracias que no están entregando nada. Prodigar loas a los burócratas corruptos e ineficaces no es invertir en intangibles; proteger la recompensa de una carrera de largo plazo a este tipo de funcionarios puede, además, generar expectativas equívocas entre el resto de los administradores.

Preservar normas administrativas rígidas que impiden una distribución efectiva de los bienes colectivos es un flaco servicio para los aspirantes a funcionarios públicos, porque minan su capacidad para asegurarse la intangible recompensa que significa la estimación de la comunidad.

Los argumentos para tratar de incrementar la capacidad burocrática son argumentos que juegan a favor de la agenda positiva de la “nueva gestión pública”, la que puede constituir, en realidad, una amenaza contra las prebendas tradicionales que existen al interior de la actual administración pública; dicha agenda constituye, en esencia, un esfuerzo dirigido a incrementar la capacidad burocrática¹ (ver Barzelay, 2001).

Finalmente, construir la capacidad burocrática es cualquier cosa menos una estrategia conservadora. Requiere de más pensamiento innovador y de mayor determinación para realizar cambios que los requeridos por estrategias que incrementan la confianza en los mercados.

El peligro de la sobre-confianza en las señales de mercado

Las tendencias hacia el desequilibrio que surgen por el hecho de subestimar el retorno potencial que tiene el mejoramiento de la capacidad burocrática tradicional se ven reforzadas por la sobre-estimación, o simplemente la inadecuada comprensión, de la forma en que las señales de mercado -o la imitación de dichas señales- pueden contribuir a fortalecer la efectividad de las instituciones públicas. Dicha sobre-estimación tiene su origen en una variedad de fuentes, pero yo voy a focalizar mi atención en dos de ellas.

En primer lugar, aquellos que diseñan las políticas tienen, a menudo, una interpretación bastante anticuada de cómo funcionan los mercados. La complejidad de la moderna economía, y las implicaciones de esa complejidad para las políticas de desarrollo (cf. Easterly, 2001), son en gran parte ignoradas. Los trabajos realizados por Stiglitz, por una parte, y North, por otra, proporcionan un poderoso recordatorio de cuán esencial resulta partir desde la moderna teoría económica en lugar de hacerlo desde una versión arcaica y simplista, cuando se trata de formular políticas sobre la reforma del Estado.

En segundo lugar, lo que se retrata como expresión del peso dado a las “señales de mercado” con frecuencia no constituye tal cosa. En lugar de ello, se llega simplemente a dar mayor peso a las preferencias que reflejan, en realidad, el interés personal de los actores más poderosos del mercado, y ello a expensas de los intereses del resto de los ciudadanos que tienen mayores dificultades para

traducir sus preferencias en “señales de mercado”. La “ICRG” (Guía Internacional de Riesgo País, por sus siglas en inglés), que es ampliamente utilizada para evaluar el desempeño relativo de los Estados en el Sur Global, ilustra de manera muy interesante este problema, como profundizaremos luego.

La moderna teoría económica abandona los fáciles equilibrios óptimos y los modelos originales y simplistas que estaban tras dichos equilibrios. Ahora, la preocupación se centra en las fallas de coordinación. Los equilibrios son múltiples y las simples soluciones lineales pueden terminar seriamente siendo sub-óptimas (ver Hoff, 2000; Hoff y Stiglitz, 2001). Esto es verdad incluso para los mercados de bienes convencionales, y esta perspectiva ha sido ampliamente validada tanto en la teoría como en la práctica.

La triste experiencia reciente del estado de California constituye un buen ejemplo. Aquellos que estaban encargados de reemplazar los controles administrativos por señales de mercado en el ámbito de la distribución de energía eléctrica aparentemente creían que, para un bien tan simple y homogéneo como es la electricidad, la construcción de un mercado que pudiera proporcionar una asignación de recursos eficiente y a costo mínimo sería una tarea simple que podría cumplirse con rapidez y sin mucho cuidado. Nada podía estar más lejos de la realidad, como lo descubrieron, a su pesar, los ciudadanos de California.

Con un endeudamiento estatal de miles de millones de dólares con las compañías eléctricas y con un aumento en sus propias cuentas de electricidad, California pudo apreciar, aun cuando no lo pudiera comprender plenamente, las complejidades que implica el tratar de construir un mercado, y los peligros que encierra ignorar sus complejidades.

La perspicacia del “nuevo institucionalismo” de Douglass North va aún más lejos. El análisis histórico de North (1981; 1986; 1990) aclara perfectamente que la forma en que operan los mercados depende del amplio contexto institucional en el cual están inmersos². En la perspectiva de este autor, las instituciones públicas y los mercados son hermanos siameses. North coloca en primer plano una simple proposición que fue central en el pensamiento de Adam Smith y que continuó siendo fundamental (pero a menudo de manera implícita) en los subsecuentes análisis de corte neo-clásico. Los mercados requieren de una combinación de instituciones formales e informales que permitan imponer un mínimo de disciplina; de lo contrario, simplemente no funcionan. Cada elemento necesita la resonancia del otro para prosperar.

El institucionalismo de North está ampliamente justificado por recientes experiencias prácticas. El haberse hecho expectativas simplistas de que los mercados proporcionarían una asignación eficiente de los recursos e incentivos para mejorar los resultados y la productividad en la ex Unión Soviética, sin tomar en cuenta el carácter del contexto institucional que allí se daba, resultó ser un cruel fraude (King, 2002).

Incluso en los Estados Unidos, el marco institucional que permite precisamente que los mercados funcionen con efectividad requiere de mayor atención explícita de la que se le ha brindado hasta ahora. Los costosos escándalos económicos de corporaciones como la Enron y la WorldCom han forzado a reconocer, incluso en un país tan orientado al mercado como son los Estados Unidos, los perversos resultados que pueden producirse tanto si existe erosión de las normas informales como si las instituciones públicas fracasan en su capacidad para disciplinar a los poderosos actores del mercado; controlarlos al menos en lo que se refiere a la calidad de la información que cada uno ofrece a los demás actores. El énfasis en el rol central de las señales del mercado, con la consecuente limitación de las instituciones públicas, debe ser acompañado de un énfasis igual en el rol que deben jugar esas instituciones públicas para disciplinar a los actores privados del mercado³.

Llegar a pensar que las preferencias personales de los actores más poderosos del mercado pueden ser definidas como expresión de las señales de mercado, consideradas en términos globales, es más bien un problema político que institucional, pero es, a su vez, el mejor síntoma de los peligros que encierra el colocar a las señales de mercado como árbitro exclusivo de las decisiones administrativas.

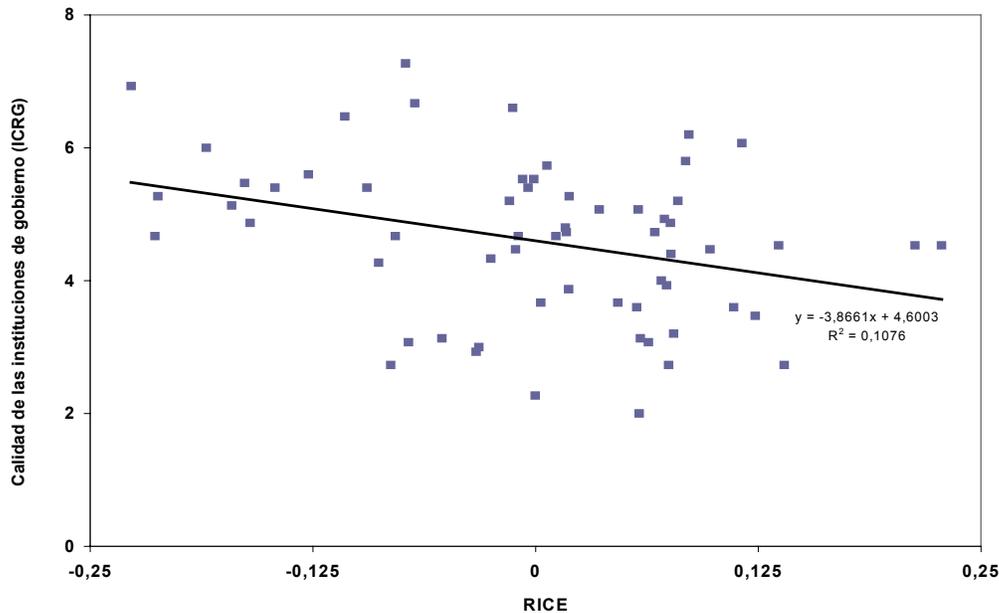
La “ICRG” (Guía Internacional de Riesgo País), que es ampliamente utilizada para evaluar el desempeño comparado de los Estados en los países del Sur, ilustra de manera muy interesante este problema⁴.

Las valuaciones que entrega la ICRG han demostrado ser un indicador objetivo de la medida en que las instituciones públicas están proporcionando el tipo de fundamento institucional que, de acuerdo al análisis que propone North, debiera considerarse como necesario para una eficiente operación de los mercados. También dichas valuaciones pueden ser interpretadas, sin embargo, como una especie de “concurso de belleza” que orienta a los consultores que trabajan en el ámbito del comercio internacional para evaluar cuáles son los países que intentan adecuarse, con mayor fuerza, a las preferencias políticas de las corporaciones que son a su vez los clientes de dichos consultores. (Son esos consultores, precisamente, los que parecen proporcionar la mayoría de las valuaciones requeridas por el grupo de Servicios de Riesgos Políticos al construir la ICRG).

Los hallazgos de una reciente investigación realizada por Mick Moore y sus colaboradores del IDS apoyan esta última interpretación (Moore, Leavy et al., 1999; Houtzager y Moore, próximo a aparecer). Moore y sus colaboradores estaban interesados en estudiar la capacidad relativa de los países pobres para proporcionar bienestar creciente a sus ciudadanos, controlando las limitaciones impuestas por los niveles de ingreso. Ellos calcularon el desempeño de cada país en relación con la capacidad de proporcionar bienestar como medida del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, controlando el PTB per cápita; llamaron “RICE” (*Relative Income Conversion Efficiency*) a su indicador. Para su sorpresa, ellos encontraron que las mejores valuaciones en los indicadores ICRG se correlacionaban *negativamente* con las obtenidas a través del RICE.

Lo que esto sugiere es lo siguiente: aquellos países que con mayor esfuerzo intentaron adecuarse a las preferencias de las valuaciones de la ICRG, tuvieron menor capacidad para construir instituciones que fueran realmente capaces de expresar las necesidades de sus ciudadanos más pobres. Si los indicadores de la ICRG pueden reflejar “señales de mercado”, lo que en realidad reflejan es una versión particular de dichas “señales”, versión que corresponde a los intereses de un determinado sector en detrimento de los otros.

Figura N° 4: Calidad de las Instituciones de Gobierno (ICRG) en función del RICE



En definitiva, el problema no reside en que la administración pública preste o no atención a las “señales de mercado”. El problema en realidad es que las “señales de mercado” son un engañoso y complejo conjunto de indicadores. Si poner atención a las “señales de mercado” es definido como la construcción de estructuras institucionales que conectan la distribución de bienes colectivos con las preferencias de los ciudadanos y de los usuarios, por un lado, y la relativa escasez de diferentes tipos de recursos, por el otro, entonces sí podemos considerar que prestar atención a los recursos del mercado es una excelente estrategia para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Buenos ejemplos de los beneficios que pueden lograrse prestando atención a las “señales de mercado”, consideradas en este último sentido, se pueden encontrar si observamos el sistema de buses de las ciudades brasileñas de Curitiba y Puerto Alegre⁵.

Ambos sistemas son modelos de eficiencia que proporcionan un nivel superior de transporte colectivo, y ambos son operados por empresas privadas que buscan el lucro. Sin embargo, ambos casos involucran, también, un marco institucional cuidadosamente construido que busca alinear los incentivos económicos de las empresas privadas con las necesidades de largo plazo y los intereses de los consumidores a los cuales sirven. Tal como sucede con la capacidad burocrática, las señales de mercado constituyen un elemento esencial para controlar y dirigir la maquinaria administrativa del Estado. Y, al igual que la capacidad burocrática, la efectividad de las señales de mercado depende del marco institucional en el cual están insertas.

Sin embargo, ni la capacidad burocrática ni las señales de mercado pueden sustentar una efectiva reforma del Estado si se encuentra ausente un tercer elemento administrativo que forma parte del hibridismo: un real control democrático desde la base.

El desafío de construir un “tercer pie” democrático del trípode

Evaluaciones optimistas de la “tercera ola” del proceso de democratización sugerirían que ya se podría considerar como garantizado el fortalecimiento del “tercer pie” del enfoque hibridista (ver Huntington 1991; 1997).

En la medida que las elecciones son consideradas, crecientemente, como el único camino internacionalmente legítimo para transferir el poder político, los regímenes no electorales, lógicamente, se van haciendo cada vez más escasos. Al mismo tiempo, el concepto de “participación” ha llegado a formar parte del mantra de una serie de organismos, incluso del FMI y el Banco Mundial⁶.

Sin lugar a dudas, hay mucho que aplaudir en la evolución reciente de las instituciones políticas. Las elecciones y los derechos civiles constituyen el fundamento para la construcción de un efectivo control desde la base, y el hecho de que incluso las instituciones tecnocráticas reconozcan el valor de la participación abre posibilidades adicionales para lograr el equilibrio hibridista.

Sin embargo, sería peligrosamente prematuro asumir que el control democrático desde la base se encuentra firmemente protegido, en tanto elemento efectivo, por las administraciones estatales contemporáneas. Aun cuando la transferencia electoral del poder ha llegado a ser la norma en una amplia gama de países, también ha llegado a ser crecientemente claro que celebrar elecciones regulares y mantener al menos una protección nominal de los derechos civiles no es suficiente para generar una discusión pública que constituya una base real para definir las metas de desarrollo o la asignación de recursos colectivos (ver también Bertucci, 2002).

La tendencia creciente hacia una versión “desacralizada” de la democracia en el Sur (Yusuf y Stiglitz, 2001: 249) es un argumento en favor de una respuesta institucional más substancial que la que hoy existe. Un aforismo atribuido a Adam Przeworski resume el problema: “A la gente se le está permitiendo votar pero no se le está permitiendo escoger opciones”. En los casos en que se ha logrado exitosamente implementar formas concretas para ejercer el control democrático desde la base, los resultados han sido muy promisorios. Experimentos relacionados con formas de “presupuesto participativo” -pensemos en casos como el de Kerala, India, donde se ha llegado a compartir la responsabilidad del presupuesto planificado en casi un 40%- han demostrado que los mecanismos democráticos pueden ser realmente efectivos para mejorar la calidad de la asignación de recursos.

Esos experimentos no sólo son eficientes en el sentido de incrementar la medida en que el gasto público en realidad corresponda a las necesidades sentidas por los ciudadanos; también lo son en el sentido de que han permitido presionar para mejorar la transparencia y la responsabilidad (*accountability*). Teniendo en cuenta el deprimente récord que se ha logrado con los dispositivos anti-corrupción implementados hasta la fecha, los procedimientos de deliberación democrática para la asignación de recursos pueden transformarse en la forma mejor y más práctica para hacer frente al ubicuo problema de la corrupción.

El fortalecimiento del pie democrático del trípode conlleva dos importantes beneficios. En primer lugar, el compromiso democrático tiene altas posibilidades de traducirse en un positivo aporte en el ámbito normativo. Desde el momento en que produce, entre los ciudadanos, un incremento en el sentimiento de que ellos tienen algún nivel de control real sobre la distribución de los recursos, se incrementa su grado de identificación con las instituciones públicas y valoriza la noción de “servicio público”. Sin lugar a dudas, el control democrático deliberativo puede resultar la única manera de generar un sentido de “propiedad” de las instituciones y de los programas públicos, al menos lo suficiente como para legitimar cualquier aumento en los impuestos que se necesite realizar para hacer frente a la crisis fiscal que frecuentemente plaga todas las instituciones públicas (tanto del Norte como del Sur).

En segundo lugar, la insistencia en el control democrático desde la base es, probablemente, el mejor seguro contra el hecho de que los esfuerzos por incrementar la capacidad burocrática pueden,

inadvertidamente, resultar en una re-entronización del apego a las normas burocráticas que ahogan la innovación.

Algunos podrán preocuparse de que un movimiento hacia el re-equilibrio de la agenda de la reforma del Estado a través de un incremento del control democrático desde la base pudiera conducir a un peligroso abandono de las reglas básicas de la eficiencia; de que la prudencia fiscal y el problema de la relación costo-beneficio pudieran verse afectados por una tendencia a gratificar el populismo. Sin embargo, las limitaciones estructurales de la nueva política económica global hacen extremadamente improbable que esta tendencia pueda darse.

Salvo que ocurriera un colapso de los mercados financieros internacionales, es indudable el poder que tienen las señales de mercado -o la imitación de ellas- en tanto elemento del trípode de la moderna administración pública. Ambos, la hegemonía ideológica de la moderna economía (tanto dentro como fuera de la administración pública) y el poder irreductible de los mercados financieros internacionales, son dos elementos que aseguran la continuidad de las señales de mercado como miembro del triunvirato. La reciente elección de Lula (Luiz Inácio Lula da Silva) para la presidencia de Brasil ofrece un excelente ejemplo. A pesar de presidir un partido político que no sólo se precia de ser un campeón de la democracia, del ejercicio del poder desde la base, sino que, además, en sus orígenes, al menos en parte, se considera marxista y de propensión ideológica “anti-imperialista”, la nueva administración fue muy clara en el sentido de que no tiene otra opción sino la prudencia fiscal tradicional para gobernar.

Dado el gran tamaño de la parte superior y la pequeñez de la parte inferior de la pirámide de poder que acompaña el fortalecimiento del control democrático, la pregunta obvia que surge es la siguiente: ¿cuáles son los obstáculos?

Uno de los supuestos obstáculos, que *no* parece estar avalado por evidencia empírica alguna, es la falta de voluntad del ciudadano común para dedicar parte de su tiempo a la deliberación democrática⁷. Sin embargo, otra explicación podría encontrarse en el reverso de esa situación. Resulta obvio que los grupos privilegiados, aquellos que no tienen dificultades para acceder al proceso de toma de las decisiones públicas, independientemente de los procedimientos democráticos estándares, tienen poco que ganar con la institucionalización de una robusta e incluyente democracia deliberativa. Por el contrario, es altamente probable que esos grupos se opongan a los procedimientos deliberativos, porque son procedimientos que aumentan las posibilidades de que las instituciones públicas puedan hacerse cargo de los intereses del ciudadano común, intereses que inevitablemente se encuentran en parcial contradicción con los intereses de las elites.

Un caso más complejo e interesante es el que representan los propios funcionarios públicos. Por un lado, el fortalecimiento de la democracia puede resultar la única manera de asegurar la asignación de recursos a las instituciones públicas de las que ellos dependen para su supervivencia (Evans, 1997^a). Además, los funcionarios públicos en general están fuertemente exentos de elitismo, aunque sea sólo por su inclinación a la forma tecnocrática de tomar las decisiones. Pero, por otro lado, es adecuado recordar las perceptivas afirmaciones de Amartya Sen (1999: 79) en el sentido de que “una búsqueda democrática de acuerdos o consensos puede resultar en extremo desordenada y muchos tecnócratas se pueden sentir suficientemente molestos con el desorden como para desear alguna fórmula maravillosa que simplemente les diera una autoridad revestida de ‘legítimo derecho’”.

En definitiva, la propia burocracia estatal podría terminar jugando un papel clave para inclinar el equilibrio a favor del reforzamiento del pie democrático del trípode (o en su fracaso).

Conclusión: las dificultades y la promesa de la recaptura del hibridismo

No será fácil recapturar el hibridismo. Los análisis que hemos presentado aquí sugieren que hay razones poderosas, tanto en el ámbito ideológico como en el estructural, por las cuales el trípode ha llegado a estar desequilibrado y que harán probablemente que la situación permanezca así.

Sin embargo, esos análisis también sugieren algunos métodos prácticos que pueden impulsar un re-equilibrio. No debemos tener prejuicios ideológicos sobre la naturaleza de las instituciones públicas -o tener pereza metodológica- como para perpetuar la actual subestimación que provoca el retorno a la construcción de la clásica capacidad burocrática. Particularmente importante resulta un reconocimiento mayor al enorme potencial de retorno que puede proporcionar una inversión, que por lo demás es de bajo costo, en compensaciones intangibles que formen parte importante del paquete total de compensaciones de los funcionarios públicos.

Al mismo tiempo, debemos ser cautelosos en relación con fórmulas simplistas para construir mercados, fórmulas que ignoren las complejidades del moderno análisis económico y que conciban los mercados aislados del contexto institucional dentro del cual operan. Finalmente, el desafío más grande (pero el que potencialmente podría aportar una mayor recompensa) para la “nueva gestión pública” es encontrar formas de colaboración en la construcción de mecanismos que posibiliten el control democrático deliberativo.

La “línea de base” es clara. Sin un mejor equilibrio entre la organización administrativa, el compromiso democrático y las señales de mercado, es poco probable que las administraciones estatales del Sur Global sean capaces de superar los atemorizantes desafíos que ahora enfrentan. La batalla para recuperar el equilibrio en la agenda de la reforma del Estado dependerá, sobre todo, de la imaginación y determinación de aquellos que mejor comprenden los dilemas de una reforma “en terreno”.⁸

Notas

¹ Particularmente dignos de atención a este respecto fueron los esfuerzos de Luiz Carlos Bresser Pereira en Brasil (ver Gaetani, 2002).

² El “marco institucional” de North (1990:107) es análogo a aquello que los sociólogos denominan “orden normativo”. Incluye, explícitamente, por un lado, las normas y costumbres informales, y por el otro, las normas y los procedimientos formales. Su alcance va más allá de garantizar el derecho a propiedad y abarca también el castigo al fraude y al uso de la fuerza.

³ Incluso en casos calificados como exitosos, el dramático incremento de la “mercadización” de las funciones administrativas no superó necesariamente los problemas planteados por North. Por ejemplo en Nueva Zelanda, donde en una masiva reestructuración gubernamental realizada desde la mitad de los ochenta hasta principios de los noventa, se privatizaron muchas empresas estatales y se desreguló la economía, Hazeldine (1996) argumentó que uno de los resultados fue el *incremento* de los costos de transacción y que los resultados macroeconómicos fueron mixtos (Hazeldine, 1997). Por supuesto, existen numerosas evaluaciones que son más optimistas (Scott, 2001).

⁴ Ver Moore, Leavy, Houtzager y White (1999) para una descripción de los métodos utilizados para calcular un puntaje compuesto por cinco medidas ICRG. Los puntajes ICRG son producidos por el grupo PRS (<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>).

⁵ Para un resumen del marco institucional en el caso de Curitiba, ver Evans (2000).

⁶ De acuerdo con Kanbur y Squire (2001: 215) “Entre aquellos que se ocupan de la práctica del desarrollo se ha llegado a un consenso en el sentido de que la participación de los beneficiarios mejora los resultados de los proyectos”. Incluso a nivel más agregado del rendimiento de los préstamos, la condición de ser “propietarios” ha demostrado ser un factor clave en el éxito o fracaso de los préstamos de ajuste estructural” (ibídem).

⁷ Sobre este punto, ver Abers (por aparecer); Baiocchi 2001; Fung y Wright (por aparecer); Isaac (2000); Isaac y Heller (por aparecer).

⁸ Es importante hacer notar que organizaciones como el CLAD, que poseen ambos tipos de experiencia, tanto “en terreno” como teórica, sobre los temas tratados, están en mejor posición para hacer la diferencia en el esfuerzo por lograr un mayor equilibrio en el “trípode” para alcanzar un verdadero hibridismo.

Referencias bibliográficas

- Abers, Rebecca (en imprenta), *Inventing Democracy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Bertucci, Guido (2002), "The Role of Decentralized Governance in Fostering the Participation of Minorities", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, The MIT Press.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1997a), "The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization", en *World Politics*, N° 50, October.
- _____ (ed.) (1997b), "State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development", Berkeley, UC Berkeley International and Area Studies Publications (Research Series, N° 94). También publicado como una sección especial en *World Development*, Vol. 24 N° 6, June 1996.
- _____ (2000), "Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: Possibilities for State-Society Synergy", en *The United Nations and the Global Environment in the 21st Century: from Common Challenges to Shared Responsibilities*, Pamela S. Chasek (ed.), Tokyo, ONU Press.
- _____ (2002), Beyond "Institutional Monocropping": Institutions, Capabilities, and Deliberative Development, <http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/index.html>, mimeo.
- _____ (en imprenta), "The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory", en *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*, Nee and Swedberg (eds.).
- Evans, Peter y Rauch, James (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, N° 64.
- Fung, Archon y Wright, Erik (eds.) (en imprenta), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Gaetani, Francisco (2002), "Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Hazeldine, Tim (1996), "The New Zealand Economic Revolution after 10 Years", Auckland, The University of Auckland Business School. Department of Economics (Working Paper, No. 161).
- _____ (1997), "Is There an Alternative Approach?", en *Business Reporting: a New Zealand Guide to Financial Journalism*, Allan Lee (ed.), Wellington, Journalists Training Organisation.
- Hoff, Karla (2000), "Beyond Rosenstein-Rodan: the Modern Theory of Coordination Problems in Development", presentado en la XII Annual Conference on Development Economics, The World Bank.
- Hoff, Karla y Stiglitz, Joseph (2001), "Modern Economic Theory and Development", en *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press, The World Bank.
- Houtzager, Peter y Moore, Mick (en imprenta), *Changing Paths: the New Politics of Inclusion*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- _____ (1997), "After Twenty Years: the Future of the Third Wave", en *Journal of Democracy*, Vol. 8 N° 4.
- Isaac, Thomas y Richard, Franke (2000), *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, New Delhi, Left Word Books.
- Isaac, Thomas y Heller, Patrick (en imprenta), "Decentralization, Democracy and Development: the People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala", en *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Archon Fung y Erik Wright (eds.), London, Verso.
- Kanbur, Ravi y Squire, Lyn (2001), "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions", en *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press, The World Bank.
- King, Lawrence (2002), *The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and De-modernization in Postcommunist Society*, December, mimeo.
- Mayntz, Renate (2002), "National States and Global Governance", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Moore, Mick ...[et al] (1999), *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*, Washington, The World Bank, <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/moore.pdf>.
- North, Douglass (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton.
- _____ (1986), "The New Institutional Economics", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, N° 142.
- _____ (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, England, Cambridge University Press.
- Pelletier, Jacques (2002), "The Impact of Values: a Human Resources Perspective", presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Rauch, James y Evans, Peter (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en *Journal of Public Economics*, N° 75.
- Scott, Graham (2001), "Managing Governments for Better Performance and Results", presentado en el Workshop on Financial Management and Accountability, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Villa Lubin, Rome.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- Tandler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Tandler, Judith y Freedheim, Sara (1994), "Bringing Hirschman Back In: a Case of Bad Government Turned Good", en *World Development*, Vol. 22 N° 12.
- Yusuf, Shahid y Stiglitz, Joseph (2001), "Development Issues: Settled and Open", en *Frontiers in Development Economics: the Future in Perspective*, Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press, The World Bank.