

LA REFORMA DEL ESTADO DE LOS AÑOS NOVENTA. LOGICA Y MECANISMOS DE CONTROL*

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA**

Introducción

La reforma y la reconstrucción del Estado constituyen la gran tarea política de los años '90. Entre los años '30 y '60 de este siglo, el Estado fue un factor de desarrollo económico y social. En ese lapso, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, asistimos a un periodo de prosperidad económica y de aumento del nivel de vida sin precedentes en la historia de la humanidad. A partir de los '70, sin embargo, ante la distorsión del crecimiento y frente al proceso de globalización, el Estado entró en crisis y se transformó en la principal causa de reducción de las tasas de crecimiento económico, de los aumentos del nivel de desempleo y del índice de inflación que, desde entonces, se registraron en todo el mundo. La ola neoconservadora y las reformas económicas orientadas al mercado fueron la respuesta a esta crisis –reformas que los neoliberales en cierto momento imaginaron que resultarían en un Estado mínimo–. Sin embargo, cuando en los años '90 se verificó la inviabilidad de la propuesta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaron su verdadera naturaleza: la condición necesaria de reconstrucción del Estado, para que éste pudiese realizar no sólo sus clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y de promotor de la competitividad de cada país.

La reforma del Estado comprende cuatro problemas que, aunque interdependientes, pueden subdividirse en: a) un problema económico-político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico-administrativo: la recuperación de la "governancia" (governance)*** o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad

* Trabajo presentado en la segunda reunión del Círculo de Montevideo, Barcelona, 25-26 de abril de 1997. Publicado en Cadernos MARE da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, DF, 1997. [Se agradece a Cadernos MARE la autorización para la presente versión en español. *N. de la R.*]

** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. [✉ Sala 740 / Esplanada dos Ministérios, bloco C / Brasília, DF / CEP 70046-900 / Brasil / ☎ (55 061) 313-1009.]

*** A lo largo de este artículo se utilizan reiteradamente dos conceptos claves que resultan esenciales para su comprensión. En la versión original en portugués, Bresser Pereira emplea la palabra *governança*, derivada del inglés *governance*, la cual posee un sentido específico –más complejo que su traducción literal "ejercicio del

política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En la delimitación del tamaño del Estado están comprendidas las ideas de privatización, "publicitación" y terciarización. La cuestión de la desregulación se vincula con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado. En el aumento de la "governancia" tenemos un aspecto financiero: la superación de la crisis fiscal; uno estratégico: la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; y uno administrativo: la superación de la forma burocrática de administrar el Estado. En el aumento de la gobernabilidad están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses.

En este trabajo intentaremos analizar los cuatro aspectos básicos de la reconstrucción del Estado: la delimitación de su cobertura institucional y los procesos de reducción de su tamaño, la demarcación de su papel regulador y los procesos de desregulación, el aumento de su capacidad de "governancia" y el incremento de su gobernabilidad. En los cuatro casos, el objetivo no es debilitar el Estado sino fortalecerlo. El supuesto será siempre el del régimen democrático, no sólo porque la democracia es un valor último, sino también porque, en el grado de civilización alcanzado por la humanidad, es el único régimen en condiciones de garantizar estabilidad política y desarrollo económico sostenido. Dejaremos en segundo plano la cuestión del porqué de la crisis del Estado, y sólo haremos una breve referencia a la discusión teórica sobre el problema de las limitaciones de coordinación por parte del mercado que hacen imperativa la intervención complementaria del Estado. El tema central de este artículo es el proceso en curso de reforma del Estado y su fundamentación empírica y teórica. Es el análisis de esa reforma y de las instituciones que de ella derivan a partir de una lógica de control económico y social. Partiremos de la premisa de que el Estado es fundamental para promover el desarrollo, como afirman los pragmáticos de todas las orientaciones ideológicas, así como para una mayor justicia social, como desea la izquierda, y no sólo necesario para garantizar el derecho de propiedad y los contratos –o sea, el orden–, como quiere la nueva derecha neoliberal. Dado que es más apropiado para el análisis de los problemas económicos y políticos, utilizaremos esencialmente el método histórico. No examinaremos la crisis del Estado y las reformas producidas en abstracto, sino a partir de la realidad de esta segunda mitad de los años '90. Utilizaremos instrumentos lógico-deductivos y generales siempre que sean útiles para el análisis. En ese sentido desarrollaremos algunos modelos: la distinción entre las actividades exclusivas del Estado y los servicios sociales y científicos; la definición de una propiedad pública no estatal entre la propiedad estatal y la privada; la conceptualización de las nuevas instituciones que definirán el nuevo Estado que está surgiendo; las principales formas de control o coordinación económica y social existentes en el capitalismo contemporáneo; y, finalmente, lo que habremos de llamar "lógica del abanico de mecanismos de control", que fundamenta la elección de instituciones y formas de actuación del Estado.

poder"– en la literatura sobre el tema. Siguiendo el criterio utilizado por el autor, proponemos aquí emplear el neologismo "governancia", con la expresa aclaración de que se lo hace en sustitución del inglés *governance*. Véase, para más detalles, las secciones 5 y 6 y la nota 28 de este trabajo.

El segundo concepto es el de *publicização*, que –aclarar el autor– fue creado para aplicarlo a las políticas y a las acciones de transferencia de actividades desde el Estado hacia el sector público no estatal y que no implican de modo alguno procesos de privatización, esto es, transferencias al sector privado. Con esta connotación específica –ver sección 2, pág. 530– emplearemos aquí el término "publicitación".

Ambos conceptos explicitados en esta nota –"governancia" y "publicitación"– se mantienen entrecomillados en todo el texto. [N. de la R.]

1. Crisis y reforma

La gran crisis económica de los '80 redujo la tasa de crecimiento de los países centrales a la mitad de la que fuera en los veinte años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, condujo a los países en desarrollo al estancamiento de su ingreso per cápita durante quince años, e influyó en el colapso de los regímenes estatistas del bloque soviético. Cuando decimos que esta gran crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado –crisis fiscal, crisis en su modo de intervención en lo económico y en lo social, y crisis de su forma burocrática de administrarlo– estamos presuponiendo que el Estado, además de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coordinación económica¹. O, en otras palabras, que la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo es, de hecho, realizada no sólo por el mercado, como sostiene el neoliberalismo conservador de algunos notables economistas neoclásicos², sino también por el Estado: el primero coordina la economía a través del intercambio; el segundo, a través de transferencias entre los sectores que el mercado no logra compensar adecuadamente de acuerdo con el juicio político que hace la sociedad. Así, cuando hay una crisis importante en el sistema, su origen debe ser encontrado en el mercado o en el Estado. La Gran Depresión de los años '30 devino del mal funcionamiento del mercado; la gran crisis de los '80, del colapso del Estado social del siglo XX.

El mercado es el mecanismo de asignación eficiente de recursos por excelencia, pero precisamente en esta tarea su acción deja muchas veces que desear, no sólo por la formación de monopolios, sino principalmente por la existencia de economías externas que escapan al mecanismo de precios. El Estado moderno, a su vez, es anterior al mercado, en la medida en que Hobbes y el contrato social preceden a Adam Smith y al principio individualista de que, si cada uno defiende su propio interés, el interés colectivo estará garantizado a través de la concurrencia en el mercado. El Estado moderno es anterior al mercado capitalista porque es él el que garantiza los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos, sin lo cual el mercado no podría constituirse. Pero es también contemporáneo y concurrente del mercado, porque le cabe a él el papel permanente de orientar la distribución del ingreso, sea concentrando en manos de los capitalistas en los períodos de acumulación primitiva, sea distribuyendo hacia los más pobres, de modo de hacer viable la emergencia de sociedades civilizadas y modernas que, además de ricas, demuestren ser razonablemente equitativas.

La crisis del '30 se originó en el mal funcionamiento del mercado. Como bien lo verificara Keynes, el mercado libre llevó a las economías capitalistas a la insuficiencia crónica de la demanda agregada. En consecuencia, entró también en crisis el Estado liberal, dando lugar a la emergencia del Estado social-burocrático: social porque asume el papel de garantizar los derechos sociales y el pleno empleo; burocrático, porque lo hace a través de la contratación directa de burócratas. Se reconsideró, así, el papel complementario del Estado en el plano económico y social. Fue así que surgieron el Estado de bienestar en los países desarrollados y el Estado desarrollista y proteccionista en los países en desarrollo. Fue también a partir de esa crisis que surgió el Estado soviético en la Rusia transformada en Unión Soviética y después en

¹ Examinamos inicialmente la crisis del Estado en "O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal" (1988) y en nuestros ensayos publicados en *A Crise do Estado* (1991).

² Nos referimos a economistas como Friedrich Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson y Anne Krueger.

buena parte del mundo –un Estado que intentó ignorar la distinción esencial entre él mismo y la sociedad civil, al pretender sustituir el mercado en lugar de complementarlo.

Esta distorsión, que alcanzó su forma límite en la Unión Soviética, devino de la sobreestimación del papel de la clase media burocrática en la gestión de los sistemas económicos contemporáneos. Con la emergencia de las grandes empresas y del gran Estado, o más en general, de las grandes organizaciones públicas y privadas, el capitalismo dejó, en este siglo, de ser el producto de la alianza de la burguesía naciente con la aristocracia –ése era el capitalismo del siglo XIX– para transformarse en el resultado de la alianza de los propietarios del capital con una clase media burocrática en expansión. Esta nueva clase media o tecnoburocracia, que estudiáramos extensamente en los años '70³, detenta el monopolio del conocimiento técnico y organizacional, que se ha tornado crecientemente estratégico a medida que el desarrollo tecnológico se ha ido acelerando en todo el mundo. No obstante, a partir de ello no resultaba lícito suponer que sería posible o deseable sustituir a los empresarios por los administradores de la gestión económica, ni al capital por la organización en la definición de las relaciones básicas de producción, y mucho menos al mercado por la planificación burocrática en la coordinación de la economía. En lugar de ello, bastaba admitir que la combinación o la complementación de mercado y Estado, de capital y organización, de empresarios y administradores públicos y privados, se convertía en esencial para el buen funcionamiento de los sistemas económicos y la consolidación de los regímenes democráticos.

Con la aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad de este siglo, el sistema económico mundial sufrió una profunda transformación. Con la reducción brutal de los costos de transporte y de comunicación, la economía mundial se globalizó, o sea, se tornó mucho más integrada y competitiva. En consecuencia, los estados nacionales perdieron autonomía, y las políticas económicas desarrollistas, que presuponían países relativamente cerrados y autárquicos, dejaron de ser efectivas. Paulatinamente fue quedando en claro que el objetivo de la intervención debía dejar de ser la protección contra la competencia, para transformarse en una política deliberada de estímulo y preparación de las empresas y del país hacia la competencia generalizada. Estado y mercado debían dejar de ser vistos como alternativas polares para transformarse en factores complementarios de coordinación económica.

En parte como consecuencia de la incapacidad de percibir los cambios de orden tecnológico, en parte debido a la visión equivocada del papel del Estado como demiurgo social, y en parte, finalmente, porque las distorsiones de cualquier sistema de administración estatal son inevitables a medida que transcurre el tiempo, el hecho es que, a partir de los años '70 y principalmente en los '80, la economía mundial enfrentaría una nueva gran crisis. En el primer mundo los índices de crecimiento se reducen a la mitad respecto de los que se registraban durante los primeros veinte años después de la Segunda Guerra Mundial; en tanto, las tasas de desempleo aumentan, principalmente en Europa, y el milagro japonés que sobrevivió a los años '80, finalmente zozobra en los '90. En América Latina y en el Este europeo, que se resisten a realizar el ajuste fiscal en los años '70, la crisis se desencadena en los '80 con mayor virulencia.

³ Nuestros trabajos teóricos al respecto son: "A Emergência da Tecnoburocracia" (1972), "Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção" (1977), luego reunidos en el libro *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (1981), el trabajo inédito "As Classes Sociais no Capitalismo Contemporâneo" (1980) y el capítulo 10, "Etapas do Desenvolvimento Capitalista", de *Lucro, Acumulação e Crise* (1986).

Esta crisis, sin embargo, ya no tiene como causa la insuficiencia crónica de demanda de la que hablaba Keynes. Esta es la causa de la crisis del mercado en los años '20 y '30. Mucho menos puede ser atribuida a la aceleración del progreso tecnológico, que puede ocasionar desempleo transitorio, pero en verdad es el origen de todo proceso de desarrollo. Su causa fundamental será ahora la crisis del Estado: del Estado intervencionista que de factor de desarrollo se transforma en obstáculo. Sólo los países del Este y el Sudeste asiático escaparon a la crisis, precisamente porque en ellos se pudo evitar la crisis del Estado. Pero también allí, en los años '80, economías como las de Japón y Corea comienzan a dar señales de agotamiento del modelo estatista de desarrollo.

La crisis del Estado a la que nos estamos refiriendo no es un concepto vago. Por el contrario, posee un sentido muy específico. El Estado entra en crisis fiscal, pierde en grados variados el crédito público, al mismo tiempo que se ve forzado a disminuir su capacidad de generar ahorro –que hasta puede desaparecer–, a medida que el ahorro público, que era positivo, se va convirtiendo en negativo. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye dramáticamente. El Estado se inmoviliza.

La crisis del Estado está asociada, por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal y, por otro, al proceso de globalización, que reduce la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales. La Gran Depresión, aunque constituyó una crisis del mercado, fue también una crisis del Estado liberal. Esta crisis provocó el surgimiento del Estado social, que en el siglo XX procuró proteger los derechos sociales y promover el desarrollo económico, asumiendo, en la realización de ese nuevo papel, tres formas: la del Estado de bienestar en los países desarrollados, principalmente en Europa, la del Estado desarrollista en los países en desarrollo, y la del Estado comunista en los países en que el modo de producción estatal se convirtió en dominante.

La crisis de los años '30 fue una crisis del mercado –de un mercado que el Estado no lograba entonces regular en forma satisfactoria–. Por eso, cuando en los '30 se difundieron las políticas macroeconómicas keynesianas y las ideas de planificación, fueron luego adoptadas e implicaron una mejoría considerable en el desempeño de las economías nacionales. En los años '50 ya era un lugar común la idea de que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y de la acumulación de capital, además de caberle la responsabilidad principal de garantizar una razonable distribución del ingreso. Sin embargo, estos éxitos llevaron a un crecimiento explosivo del Estado no sólo en el área de la regulación, sino también en el campo social y en el empresarial. Para ello creció la carga tributaria, que del 5 al 10 % del PBI a comienzos de siglo pasó a ser del 30 al 60 %, y aumentó el número de empleados públicos, que ya no se limitaban sólo a realizar las tareas propias del Estado. Este se convertía en un Estado social-burocrático en la medida en que, para promover el bienestar social y el desarrollo económico, contrataba directamente, como funcionarios públicos, a profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etcétera.

Ahora bien, como siempre acontece, con el crecimiento, con el aumento de la capacidad de recaudación de impuestos y de sus transferencias, paulatinamente las distorsiones comenzaron a aparecer. Las transferencias del Estado fueron siendo capturadas por intereses particulares de empresarios, de la clase media y de la burocracia pública. Las empresas estatales, que

inicialmente se revelaron un poderoso mecanismo de obtención de ahorro forzado, en la medida en que lograban ganancias monopólicas y las invertían, de a poco se fueron agotando en ese papel, al mismo tiempo que su operatoria se mostraba ineficiente al adoptar patrones burocráticos de administración. En la realización de las actividades exclusivas del Estado y principalmente en la cobertura de los servicios sociales de educación y salud, la administración pública burocrática, que se revelara efectiva en combatir la corrupción y el nepotismo en el pequeño Estado liberal, demostraba ahora ser ineficiente e incapaz de atender con calidad las demandas de los ciudadanos-clientes en el gran Estado social del siglo XX, haciendo necesaria su sustitución por una administración pública gerencial⁴. En consecuencia, sea por su captu-ra a manos de intereses privados, sea por la ineficiencia de su administración, sea por el desequilibrio entre las demandas de la población y su capacidad de atenderlas, el Estado fue cayendo en una crisis de orden fiscal –crisis fiscal que, en un primer momento, a comienzos de los años '80, apareció bajo la forma de crisis de endeudamiento externo-. En la medida en que el ahorro público se hacía negativo, el Estado perdía autonomía financiera y se inmovilizaba. Sus limitaciones gerenciales aparecían con mayor nitidez. La crisis de "governancia", que en el límite se expresaba en episodios hiperinflacionarios, se iba haciendo total: el Estado, de agente del desarrollo, se transformaba en su obstáculo.

Por otro lado, el proceso de globalización –un cambio cuantitativo gradual que por último se transformó, a fines de este siglo, en un cambio cualitativo de la mayor im-portancia– impuso una presión adicional sobre la reforma del Estado. Paralelamente con una gran disminución de los costos del transporte y las comunicaciones internacionales, la globalización trajo un enorme aumento del comercio mundial, del movimiento financiero internacional y de las inversiones directas de empresas multinacionales. Significó, asimismo, un aumento de la competencia internacional en niveles jamás pensados y una reorganización de la producción a nivel mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El mercado ganó mucho más espacio a nivel mundial, debilitó o quebró las barreras creadas por los estados nacionales y transformó la competitividad internacional en condición de sobrevivencia para el desarrollo económico de cada país. Las consecuencias fueron –como siempre acontece cuando prevalece el mercado–, por un lado, una mejor asignación de recursos y el aumento en la eficiencia de la producción; por otro, una pérdida relativa de la autonomía del Estado, que vio reducida su capacidad de formular políticas macroeconómicas y de aislar su economía de la competencia internacional. Con ello, dado el hecho de que los mercados siempre privilegian a los más fuertes, a los más capaces, se profundizó la concentración del ingreso, sea entre los países, sea entre los ciudadanos de un mismo país. Entre los países, porque los más eficientes tuvieron mejores condiciones para imponerse a los menos eficientes. Entre los ciudadanos de cada país, por la misma razón. Entre los trabajadores de países pobres y ricos, en tanto, la ventaja fue para los primeros: dado el hecho de que sus salarios son considerablemente más bajos, los países en desarrollo pasaron a ganar espacio en las importaciones de los países desarrollados, deprimiendo los salarios de los trabajadores menos calificados en esos países. La globalización impuso, así,

⁴ Examinaremos el concepto de administración pública gerencial más adelante, en la sección sobre "governancia" y reforma administrativa. Para una profundización del tema ver Bresser Pereira (1996c).

una doble presión sobre el Estado: por un lado representó un nuevo desafío –el papel del Estado es proteger a sus ciudadanos, y esa protección estaba ahora en cuestión–; por otro lado, exigió que el Estado, que ahora precisaba ser más fuerte para enfrentar el desafío, se tornase también más barato, más eficiente en la realización de sus tareas, para aliviar los costos de las empresas nacionales que comercian internacionalmente.

Como consecuencia de la captura por intereses privados, que acompañó el gran crecimiento del Estado, y del proceso de globalización, que redujo su autonomía, desencadenóse la crisis del Estado, cuyas manifestaciones más evidentes fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la obsolescencia de la forma burocrática de administrarlo. La crisis fiscal se definía por la pérdida en mayor grado del crédito público y por la incapacidad creciente del Estado de obtener ahorro público que le permitiese financiar políticas públicas. La crisis del modo de intervención se manifestó de tres formas principales: la crisis del welfare state en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo y el colapso del estatismo en los países comunistas. La superación de la forma burocrática de administrar el Estado se reveló en los costos crecientes, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales prestados por él a través del empleo directo de la burocracia estatal.

Las respuestas a la crisis, que naturalmente ganaron carácter universal dada la muy rápida difusión de las ideas y políticas públicas que hoy prevalecen⁵, variaron de acuerdo con la filiación ideológica de cada grupo. Para describir estas respuestas reduciremos los grupos a cuatro –la izquierda tradicional, la centroizquierda socialdemócrata y pragmática, la centroderecha pragmática y la derecha neoliberal– y contaremos una breve historia estilizada.

La izquierda tradicional, arcaica y populista, entró en crisis y quedó paralizada. No podría haber ocurrido de otra forma, ya que diagnosticó erróneamente la crisis como causada por intereses externos: antes por el imperialismo, ahora por la "globalización". La centroderecha pragmática –definida aquí como integrada por el establishment capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina– determinó a los países altamente endeudados: primero (1982), la obediencia a los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y la liberalización de precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y, segundo (1985, con el Plan Baker), las reformas orientadas al mercado (liberalización comercial, privatización, desregulación), que deberían ser apoyadas políticamente por medidas compensatorias de carácter selectivo en el campo social.

La derecha neoliberal, a su vez, que criticara desde los años '30 el crecimiento del Estado sin tener audiencia, ahora ganó adeptos, y asumió una actitud triunfante. Entendió que las reformas de mercado, que apoyó y ayudó a formular, volverían a traer automáticamente el desarrollo, a partir de que estuviesen firmemente direccionadas hacia el objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado. Paralelamente era necesario

⁵ Ver al respecto Melo e Costa (1995). Los autores analizan la difusión de las políticas neoliberales y más ampliamente el mecanismo de policy bandwagoning, que consiste en la emulación, por los gobiernos, de políticas públicas exitosas en otros países o regiones.

privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar los mercados de trabajo, pero hacerlo en forma radical, ya que para el neoliberal el Estado debe limitarse a garantizar la propiedad y los contratos, debiendo, por lo tanto, despojarse de todas sus funciones de intervención en el plano económico y social. Su política macroeconómica debería ser neutra, teniendo como único objetivo el déficit público cero y el control del aumento de la cantidad de moneda para que ésta crezca de forma constante a la misma tasa de crecimiento natural del PBI; su política industrial, ninguna, y su política social, en la versión más pura del neoliberalismo, también ninguna, dados los efectos no esperados y perversos que tendrían las políticas sociales⁶.

La centroizquierda pragmática, socialdemócrata o social-liberal, diagnosticó con claridad la gran crisis como una crisis del Estado, delineó la interpretación socialdemócrata o social-liberal de la crisis del Estado en reemplazo de la interpretación nacional-desarrollista, y adoptó las propuestas de la centroderecha pragmática aceptando la obediencia a los fundamentos macroeconómicos –o sea, políticas económicas que implicaban ajuste fiscal, políticas monetarias restrictivas, precios de mercado, tasas de interés positivas pero moderadas y tipos de cambio realistas– y la realización de reformas orientadas al mercado. Pero alertó que estas políticas no bastaban, porque el mercado por sí sólo –el mercado autorregulado del equilibrio general neoclásico y de la ideología neoliberal– no garantiza el desarrollo, ni el equilibrio, ni la paz social. De esta forma afirmaba que las reformas orientadas al mercado eran de hecho necesarias, pero no mediante un radicalismo neoliberal. Eran necesarias para corregir las distorsiones provocadas por el excesivo crecimiento del Estado y por la interferencia arbitraria en la definición de los precios relativos. Pero volver al Estado liberal del siglo XIX es definitivamente inviable. En lugar del Estado mínimo, la centroizquierda social-liberal propuso la reconstrucción del Estado para que éste pudiese –en un nuevo ciclo– volver a complementar y corregir efectivamente las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más modesto de aquel prevaeciente en el ciclo anterior. Reconstrucción del Estado que significa: recuperación del ahorro público y superación de la crisis fiscal; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no estatales para prestar los servicios de educación, salud y cultura; y reforma de la administración pública con la implantación de una administración pública gerencial. Reforma que significa transitar de un Estado que promueve directamente el desarrollo económico y social hacia un Estado que actúe como regulador y facilitador o financiador a fondo perdido de ese desarrollo⁷.

La centroderecha pragmática y, en general, las elites internacionales, después de una breve hesitación, percibieron, a mediados de los años '90, que esta línea de acción era correcta, y adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo volvieron a otorgar empréstitos para las reformas del Estado prioritarias. Las Naciones Unidas promovieron una asamblea general centrada en el tema de la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados

⁶ Sobre el carácter reaccionario del pensamiento neoliberal, ver Hirschman (1991).

⁷ Una presentación sistemática de esa perspectiva se encuentra en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993). En términos prácticos el giro en dirección a políticas económicas orientadas al ajuste fiscal y a la reforma del Estado en gobiernos socialdemócratas, como aconteció en Francia (1981), en España (1983), en Brasil (1995), son manifestaciones de esa nueva posición de la centroizquierda social-liberal.

de la reforma del Estado. El World Development Report correspondiente al año 1997 tenía originalmente como título *Rebuilding the State*⁸. La reforma del Estado se convirtió en el lema de los años '90, sustituyendo el estandarte de los '80: el ajuste estructural.

Se formó así una gran coalición de centroizquierda y de centroderecha. Esta coalición llevó a los gobiernos –en América Latina, en el Este europeo, en un gran número de países en desarrollo de Asia, y aun en los países desarrollados– a promover la reforma del Estado para su reducción, para volcarlo hacia las actividades que le son específicas, que implican poder de Estado, pero más fuerte, con mayor gobernabilidad y mayor "governancia", con más capacidad, por lo tanto, de promover y financiar, o sea, de fomentar la educación y la salud, el desarrollo tecnológico y científico, y, así, en lugar de proteger simplemente sus economías nacionales, estimularlas para ser competitivas internacionalmente. Se delinea, así, el Estado del siglo XXI. No será, ciertamente, el Estado social-burocrático, porque fue ese modelo el que entró en crisis. No será tampoco el Estado neoliberal soñado por los conservadores, porque no existe apoyo político ni racionalidad económica para volver a un tipo de Estado que prevaleció en el siglo XIX. Nuestra previsión es que el Estado del siglo XXI será un Estado social-liberal: social porque continuará protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; liberal, porque lo hará usando más los controles de mercado y menos los controles administrativos, porque implementará sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no estatales competitivas, porque hará más flexibles los mercados de trabajo, porque promoverá la capacitación de los recursos humanos y de las empresas para la innovación y la competencia internacional⁹.

Finalmente, ¿cuáles son los componentes o procesos básicos de la reforma del Estado de los años '90 que llevarán al Estado social-liberal del siglo XXI? En nuestro concepto, son cuatro:

- a) la delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño en términos principalmente de personal a través de programas de privatización, terciarización y "publicitación" (este último proceso entendido como la transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos que hoy presta el Estado);
- b) la reducción del grado de interferencia del Estado al efectivamente necesario a través de programas de desregulación que aumenten la recurrencia a mecanismos de control vía mercado, transformando al Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional en lugar de su rol anterior de protector de la economía nacional contra dicha competencia;

⁸ Finalmente el WDR recibió el título *The State in a Changing World*, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado. En su introducción el documento afirma: "El desarrollo sostenible – económico y social– exige un Estado eficiente... Cuando la gente decía, cincuenta años atrás, que el Estado era central para el desarrollo económico, pensaba en el desarrollo garantizado por el Estado. Hoy estamos nuevamente verificando que el Estado es central al desarrollo económico y social, pero principalmente como un socio, un agente catalizador y facilitador".

⁹ Bob Jessop (1994: 103) afirma que el welfare state keynesiano será sustituido en el siglo XXI por el workfare state schumpeteriano, que promoverá la innovación en economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de la flexibilización de los mercados y de las exigencias de la competencia internacional. Hay una clara relación entre el concepto de Estado social-liberal y el workfare state schumpeteriano.

- c) el aumento de la "governancia" del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno, a través del ajuste fiscal, que devuelve autonomía financiera al Estado, de la reforma administrativa orientada a una administración pública gerencial (en lugar de burocrática), y la separación, dentro del Estado –en el nivel de las actividades exclusivas del Estado–, entre la formulación de políticas públicas y su ejecución; y, finalmente,
- d) el aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder de gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social o democracia directa.

Otra forma de conceptualizar la reforma del Estado en curso es entenderla como un proceso de creación o de transformación de instituciones, de forma de aumentar la "governancia" y la gobernabilidad. Privatización es un proceso de transformar una empresa estatal en privada. "Publicitación" es transformar una organización estatal en una de derecho privado, pero pública no estatal. Terciarización es el proceso de transferir al sector privado servicios auxiliares o de apoyo. En el seno del Estado en sentido estricto, donde se realizan las actividades exclusivas del Estado, la clara distinción entre secretarías formuladoras de políticas públicas, agencias ejecutivas y agencias reguladoras autónomas implica creación o redefinición de instituciones. En el plano de las reformas, muchas de ellas implican la creación de nuevas instituciones, entendidas éstas de forma restringida como instituciones organizacionales (esto es especialmente cierto para las instituciones dedicadas al control social), y todas ellas suponen nuevas instituciones legales: el voto proporcional, el voto distrital mixto, la limitación del número de partidos, la fidelidad partidaria, la propaganda política gratuita, la garantía de participación en las decisiones políticas de las instituciones públicas no estatales.

En esta línea de razonamiento, pero de una forma mucho más abstracta, es posible pensar en la reforma del Estado a partir del modelo del principal-agente como una forma de crear incentivos y castigos para que la voluntad de los electores se realice en el Estado. Según este modelo, en su forma simplificada, los electores serían los principales, en tanto los políticos electos, sus agentes: éstos, a su vez, serían los principales de los burócratas o servidores públicos¹⁰. La tarea fundamental de la reforma sería la creación o reconversión de instituciones de modo que los incentivos y castigos se apliquen realmente. En ese nivel de abstracción no tenemos objeción a este abordaje. En último término se codifica lo obvio. En tanto, cuando muchos de sus autores, a partir de la perspectiva de la escuela de la *rational choice*, suponen que los políticos sólo se motivan por *rent-seeking* y la voluntad de ser reelecto, excluyendo el interés público como una tercera motivación, su capacidad explicativa se torna mucho menor. Por otro lado, cuando limita la motivación de los administradores públicos al *rent-seeking* y al deseo de ocupar cargos, excluyendo la voluntad de realización y el interés público, el comportamiento de un gran número de administradores y el sentido de las reformas que inspira la "nueva administración pública" –la administración pública gerencial– se hacen incomprensibles.

¹⁰ Para un análisis de la reforma del Estado desde esta óptica, ver Przeworski (1996a) y Melo (1996).

En las próximas secciones examinaremos estos cuatro componentes básicos de la reforma del Estado: a) delimitación de su papel a través de los procesos de privatización, "publicitación" y terciarización; b) la desregulación; c) el aumento de la "governancia"; y d) el aumento de la gobernabilidad. En otras palabras, analizaremos, respectivamente, la lógica de los procesos de reducción del tamaño del Estado, de la disminución de su interferencia en las actividades económicas, de aumento de su capacidad fiscal y administrativa, así como del poder político democrático de sus gobernantes. Al hacerlo estaremos, paralelamente, examinando las principales instituciones que están en el centro de la reforma del Estado de los años '90.

2. Delimitación del área de actuación

La reforma del Estado es vista frecuentemente como un proceso de reducción del tamaño del Estado, comprendiendo la delimitación de su cobertura institucional y la redefinición de su papel. Dado su crecimiento excesivo en este siglo, las esperanzas demasiado grandes que fueron depositadas en él por los socialistas y las distorsiones de que fue víctima, esa perspectiva del Estado es esencialmente correcta. Creció en cuanto a personal y, principalmente, en términos de ingresos y gastos. En muchos países, los servidores públicos, excluidos los trabajadores de las empresas estatales, abarcan entre el 10 y el 20 % aproximadamente de la fuerza de trabajo, cuando a comienzos de siglo este valor oscilaba en torno del 5 %. Los gastos del Estado, a su vez, se multiplicaron tres o cuatro veces en este siglo: en los últimos treinta años se duplicaron, con valores que hoy varían entre el 30 y 50 % del PBI¹¹. Naturalmente ese proceso de crecimiento ocurría al mismo tiempo que se ampliaban las funciones del Estado, en particular en el área social¹².

El hecho de que la relación entre el número de servidores y la fuerza de trabajo económicamente activa es siempre considerablemente inferior a la relación entre la carga tributaria y el PBI, deriva en parte del hecho de que los empleados públicos tienen una calificación y, en consecuencia, una remuneración promedio superior a la del sector privado. El motivo principal, sin embargo, fue un proceso gradual de delimitación del área de actuación del Estado. Paulatinamente se fue reconociendo que el Estado no debe ejecutar directamente una serie de tareas. Que reformar el Estado significa, antes que nada, definir su papel, dejando para el sector privado y para el sector público no estatal las actividades que no le son específicas.

Para delimitar con claridad las funciones del Estado es preciso, a partir del concepto de Estado, distinguir tres áreas de competencia: a) las actividades exclusivas del Estado; b) los servicios sociales y científicos del Estado; y c) la producción de bienes y servicios para el mercado. Por otro lado es conveniente distinguir, en cada una de esas áreas, cuáles son las actividades principales (core activities) y cuáles las auxiliares o de apoyo. La figura 1 resume, a través de una matriz simple, esas diferencias. En las columnas se presentan las "Actividades exclusivas del Estado", los "Servicios sociales y científicos" y la "Producción de bienes y servicios para el mercado". La delimitación de cuáles son las actividades exclusivas del Estado deriva de la propia

¹¹ Midiendo el tamaño del Estado por su gasto, el Banco Mundial (1997: 1.6) verificó que "en tres décadas y media, entre 1960 y 1995, el Estado duplicó su tamaño".

¹² Los estados europeos, que desarrollaron un sistema de bienestar sofisticado, garantizando un nivel de vida mínimo a todos sus ciudadanos, se encuentran próximos al límite superior, en tanto que los países de desarrollo intermedio y los Estados Unidos, en los que las desigualdades son profundas y ciertos derechos mínimos no están asegurados, se agrupan en torno del límite inferior. Conforme escribió Adam Przeworski (1995b), para que un país sea "civilizado", o sea, que tenga menos del 10 % de su población por debajo de la línea de pobreza, es necesario que su carga tributaria esté en torno del 45 % del PBI. Según ese criterio los Estados Unidos no son civilizados, ya que cerca del 18 % de su población es pobre.

FIGURA 1
Delimitación del área de actuación del Estado

	Actividades exclusivas del Estado	Servicios sociales y científicos	Producción de bienes y servicios para el mercado
Actividades principales (Core)	<i>Estado en tanto personal</i>	Publicación ↓	Privatización ↓
Actividades auxiliares		Terciarización	Ⓜ

definición que se haga de esta institución. Políticamente, el Estado es la organización burocrática que ejerce el "poder extravertido" sobre la sociedad civil existente en un territorio. En tanto las organizaciones privadas y las públicas no estatales tienen poder sólo sobre sus funcionarios, el Estado tiene poder fuera de él, ejerce el "poder de Estado": el poder de legislar y penalizar, de tributar y realizar transferencias de recursos a fondo perdido. El Estado ejerce ese poder para asegurar el orden interno –o sea, 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 al Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa al mercado en la coordinación de la economía: en tanto el mercado opera a través de intercambios equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

El Estado es una entidad monopolista por definición. No fue por otra razón que Weber la definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas del Estado son, así, actividades monopólicas en que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de imponer justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de vigilancia, de recaudar impuestos, de regular las actividades económicas, de fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Son monopólicas porque no permiten la concurrencia. Imagínese, por ejemplo, un Estado que nombrase dos embajadores para representarlo en un país, para ver quién lo haría mejor... O que permitiese que dos jueces juzgasen simultáneamente la misma causa... O que atribuyese a dos fiscales la tarea de inspeccionar competitivamente al mismo contribuyente... Estas hipótesis son obviamente absurdas.

Asimismo, además de esas actividades, que caracterizan al Estado clásico, liberal, existen otras que le son exclusivas y que corresponden al Estado social. En esencia, son las actividades de formular políticas en las áreas económica y social y, en lo inmediato, de realizar transferencias hacia la educación, la salud, la asistencia y la previsión social, la fijación de un salario mínimo, el seguro de desempleo, la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio cultural, el estímulo de las artes. Estas actividades no son todas intrínsecamente monopólicas o exclusivas, sino que en la práctica, dado el volumen de transferencias de recursos presupuestarios que implican, son de hecho actividades exclusivas del Estado. Hay toda una serie de razones, que no cabe discutir aquí, para que el Estado subsidie estas actividades. El principal argumento económico que las justifica es que son actividades que comprenden externalidades positivas importantes, no siendo, por lo tanto, debidamente remuneradas por el mercado¹³. El argumento ético es que son actividades que implican derechos humanos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos.

¹³ Sobre el argumento económico, para el cual hay una muy amplia literatura, ver en especial Stiglitz (1989, 1993b, 1994) y Przeworski (1990, 1995a, 1996a).

Y tenemos aun las actividades económicas del Estado que le son exclusivas. La primera y principal de ellas es garantizar la estabilidad de la moneda. La creación de los bancos centrales en este siglo fue fundamental para ello. La garantía de estabilidad del sistema financiero, también ejecutada por los bancos centrales, es otra actividad exclusiva del Estado, y estratégica. Las inversiones en infraestructura y en servicios públicos no son, en rigor, una actividad exclusiva del Estado, en la medida en que pueden ser objeto de concesión. No hay duda, sin embargo, de que la responsabilidad de ese sector es del Estado y de que muchas veces está obligado a invertir directamente.

En la reforma del Estado las actividades que le son exclusivas deben, naturalmente, permanecer dentro de su órbita. Podemos distinguir dentro de ella, 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 "gobernancia" a través de una administración pública gerencial.

En el otro extremo, como muestra la figura 1, tenemos la producción de bienes y servicios para el mercado. Esta es una actividad que, excepto en el efímero modelo estatista de tipo soviético, fue siempre dominada por empresas privadas. Sin embargo, en el siglo XX, el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el monopolio de los servicios públicos objetos de concesión, pero también en sectores de infraestructura, industriales y de minería con elevadas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico, pero sí práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por un lado el Estado invirtió en sectores en que el peso de las inversiones excedía las posibilidades del sector privado; por otro, invirtió en sectores monopólicos que podrían autofinanciarse a partir de sus elevadas ganancias¹⁴.

Recíprocamente, 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 '80, su privatización. Ahora era el Estado el que estaba en crisis fiscal, sin condiciones de invertir y, por el contrario, necesitando de los recursos de la privatización para reducir sus deudas, que habían aumentado considerablemente. Por otro lado, quedó definitivamente en claro que la actividad empresarial no es propia del Estado, ya que puede ser mucho mejor y más eficientemente controlada por el mercado que por su administración. Además de que el control estatal puede ser ineficiente comparado con el del mercado, presenta también el problema de someter la operación de las empresas a criterios políticos muchas veces inaceptables y a confundir la función de la empresa, que es la de ser competitiva y obtener ganancias, con la del Estado, que en el área económica puede ser la de distribuir el ingreso. Durante mucho tiempo estatización y privatización fueron objeto de amplio debate ideológico. Hoy ese debate está superado. Existe un relativo consenso de que es necesario privatizar –dada la crisis fiscal–, y conviene 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 puede haber dudas legítimas sobre la conveniencia de privatizar es el de los monopolios naturales. En éstos, para poderlos privatizar, es necesario establecer agencias reguladoras autónomas, que sean capaces de imponer los precios que prevalecerían si hubiese mercado.

En el medio, entre las actividades exclusivas del Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado, tenemos hoy, dentro del Estado, una serie de actividades en el área

¹⁴ En Brasil las inversiones del Estado en siderurgia y petroquímica se incluyen en el primer caso; las correspondientes a telecomunicaciones, en el segundo; y las de petróleo y energía eléctrica, en los dos casos. Ver al respecto Bresser Pereira (1977a: cap.10, "O Estado Produtor") y Alves dos Santos (1996).

social y científica que no le son exclusivas, que no implican poder del Estado. Incluimos en esta categoría las escuelas, las universidades, los centros de investigación científica y tecnológica, las guarderías, los centros de atención ambulatoria, los hospitales, las entidades de asistencia a carenciados, principalmente a menores y ancianos, los museos, las orquestas sinfónicas, los talleres de arte, las emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etcétera. Si su financiamiento en grandes proporciones es una actividad exclusiva del Estado –sería difícil garantizar educación básica gratuita o salud gratuita universal a partir de la caridad pública–, su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, estas 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 constitución de cuasi mercados.

En estos términos no hay razón para que estas actividades permanezcan dentro del Estado y sean monopolio estatal. Pero tampoco se justifica que sean privadas –o sea, dedicadas al lucro y el consumo privado–, ya que son, con frecuencia, actividades fuertemente subsidiadas por el Estado, además de contar con donaciones voluntarias de la sociedad. Por eso la reforma del Estado en esta área no implica privatización sino "publicitación" –esto es, transferencia hacia el sector público no estatal–. El concepto de "publicitación" fue creado para distinguir este proceso de reforma del de privatización. Y para destacar que, además de la propiedad privada y de la propiedad estatal, existe una tercera forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública no estatal. En el lenguaje vulgar es común la referencia a sólo dos formas de propiedad: la pública, vista como sinónimo de estatal, y la privada. Esta simplificación, que tiene uno de sus orígenes en el carácter dual del derecho – existe el derecho público y el privado–, lleva a las personas a referirse a entidades de carácter esencialmente público, sin fines de lucro, como "privadas". Si definiéramos como público aquello que está dedicado al interés general, y como privado aquello que es de interés de los individuos y sus familias, está claro que lo público no puede limitarse a lo estatal, y que fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no dedicadas a la defensa de intereses corporativos sino al interés general no pueden ser consideradas privadas. La Universidad de Harvard o la Santa Casa de Misericórdia de São Paulo no son entidades privadas, sino públicas. Como no son parte del aparato del Estado, no están subordinadas al gobierno, no tienen en sus cuadros funcionarios públicos, no son estatales. Ciertamente, son públicas no estatales (o sea, utilizando otros nombres con que son designadas, son entidades del tercer sector, son entidades sin fines de lucro, son organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias).

El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no estatal. En el plano del deber ser, lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: el Estado precapitalista era, en último análisis, privado, ya que existía para atender las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero todos los días asistimos a las tentativas de apropiación privada del Estado. Es público el espacio que es de todos y para todos. Es estatal una forma específica de espacio o de propiedad pública: aquella que forma parte del Estado. Es privada la propiedad que se dedica al lucro o al consumo de los individuos o de los grupos. Una fundación, aunque regida por el derecho civil y no por el derecho administrativo, es una institución pública en la medida en que está dedicada al interés general. En principio todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no estatales¹⁵. Podríamos decir que, finalmente, continuamos

sólo con las dos formas clásicas de propiedad, la pública y la privada, pero con dos importantes salvedades: primero, la propiedad pública se subdivide en estatal y no estatal, en lugar de confundirse con la estatal; y segundo, las instituciones de derecho privado dedicadas al interés público y no al consumo privado no son privadas, sino públicas no estatales.

El reconocimiento de un espacio público no estatal resultó particularmente importante en un momento en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa a la propiedad estatal es la privada. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus recursos de la venta de sus productos y servicios, y el mercado está en condiciones de asumir la coordinación de sus actividades. Cuando esto no acontece, queda abierto el espacio para lo público no estatal. Por otro lado, en el momento en que la crisis del Estado exige el reexamen de las relaciones Estado-sociedad, el espacio público no estatal puede tener un papel de intermediación o puede facilitar la aparición de formas de control social directo y de asociación, que abren nuevas perspectivas para la democracia. Conforme observa Cunill Grau (1995, pp. 31-32):

"La introducción de lo 'público' como una tercera dimensión, que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo 'estatal' con lo 'privado', está indiscutiblemente vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad... Lo público, 'en el Estado', no es un dato definitivo, sino un proceso de construcción, que a su vez supone la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales".

Manuel Castels afirmó en un seminario en Brasil (1994) que las ONGs eran instituciones cuasi públicas¹⁶. De hecho lo son, en la medida en que están a medio camino entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones públicas no estatales realizan actividades públicas y son directamente controladas por la sociedad a través de sus consejos de administración. Existen, en tanto, otras formas de control social directo y de definición del espacio público no estatal. En Brasil, a partir de la experiencia de Porto Alegre, una institución interesante es la de los presupuestos participativos, a través de la cual los ciudadanos participan directamente de la elaboración del presupuesto municipal¹⁷.

Conforme observa Tarso Genro (1996), a través de las organizaciones públicas no estatales la sociedad encuentra una alternativa a la privatización. Esta puede ser la forma adecuada de propiedad cuando la empresa tiene condiciones de autofinanciarse en el mercado. Siempre que el financiamiento de una determinada actividad dependa de donaciones o transferencias del Estado, ello significará que se trata de una actividad pública, que no precisando ser estatal, puede ser pública no estatal, y ser así más directamente controlada por la sociedad que la financia y dirige. Ahora bien, en una situación en que el mercado es claramente incapaz de realizar una serie de tareas, y el Estado tampoco se muestra

¹⁵ "Son o deben ser" porque una entidad formalmente pública y sin fines de lucro puede, en verdad, tenerlos. En ese caso se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de ese tipo.

¹⁶ Esas instituciones son impropriamente llamadas ONGs –organizaciones no gubernamentales– en la medida en que los cientistas políticos en los Estados Unidos generalmente confunden gobierno con Estado. Es más correcto hablar de organizaciones públicas no estatales (OPNEs).

¹⁷ El presupuesto participativo fue introducido por el prefecto Olívio Dutra (1989-1992) y continuado por el prefecto Tarso Genro (1993-1996), ambos del Partido dos Trabalhadores (PT).

suficientemente flexible y eficiente para ello, se abre un espacio para las organizaciones públicas no estatales¹⁸.

En esta segunda mitad del siglo XX el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales ha sido explosivo. A veces estas organizaciones se confunden con una cuarta forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo –la propiedad corporativa, que caracteriza a sindicatos, asociaciones de categoría y clubes¹⁹–. Es el caso de las asociaciones de barrio, por ejemplo, que prestan al mismo tiempo servicios comunitarios²⁰. Sin embargo, si el crecimiento de las entidades representativas de intereses ha sido muy grande en este siglo y, como demostró Putnam (1993), ese crecimiento es un factor fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo económico de la región o país donde ello ocurre, el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales ha sido tanto o más significativo, aunque menos estudiado. Este crecimiento muestra una gran adecuación –y por lo tanto mayor eficiencia– de ese tipo de institución para la prestación de servicios sociales. Servicios que no son naturalmente monopólicos y que pueden beneficiarse de la competencia de la sociedad y del Estado en su apoyo. Servicios que, como atienden directamente a la población, pueden ser efectivamente controlados por los ciudadanos a través de mecanismos de control social.

El proceso de ampliación del sector público no estatal presenta dos orígenes: por un lado, a partir de la sociedad, que crea continuamente entidades de esa naturaleza; por otro, a partir del Estado, que en los procesos de reforma de este último cuarto de siglo, se embarca en procesos de "publicitación" de sus servicios sociales y científicos. Esto ocurrió en forma notable en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. También está aconteciendo en varios países europeos y más recientemente en los Estados Unidos en el nivel de la enseñanza básica, en el que surgen escuelas gratuitas de carácter comunitario, financiadas por el Estado²¹. En este último país, las universidades y hospitales del National Health Service, que eran estatales, fueron transformadas en quangos ("quasi autonomous non-governmental organizations"). En Brasil, el programa de "publicitación" en curso prevé la transformación de esos servicios en "organizaciones sociales" –una entidad pública de derecho privado que celebra un contrato de gestión con el Estado y es financiada, así, parcial o aun totalmente por el presupuesto público.

Finalmente, pasando del análisis de las columnas al de las líneas de la figura 1, tenemos las "Actividades principales" (core functions) y las "Actividades auxiliares" o de apoyo. Las principales son las actividades propiamente de gobierno, aquellas en que el poder del Estado es ejercido. Son las acciones de legislar, regular, juzgar, vigilar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Pero para

¹⁸ Examiné originalmente este tema en un trabajo sobre la transición hacia el capitalismo de las sociedades ex comunistas. Propuse que los grandes servicios públicos monopólicos no fuesen, por lo menos inicialmente, privatizados, pero si transformados en organizaciones públicas no estatales (Bresser Pereira, 1992).

¹⁹ Las organizaciones corporativas defienden los intereses de sus asociados, sea en el plano político (sindicatos), sea en la organización de sus consumos y servicios (clubes).

²⁰ En general, sin embargo, es posible distinguir claramente una organización pública no estatal de una organización corporativa. También es fácil distinguirla de una organización privada, aunque en los países en que el Estado no está debidamente organizado, sea posible encontrar muchas organizaciones que, para beneficiarse de exenciones fiscales, se presentan como públicas no estatales aunque sean, de hecho, privadas.

²¹ En España cerca de una cuarta parte de los alumnos estudian en escuelas comunitarias gratuitas, que reciben del Estado el equivalente a lo que el Estado gasta para mantener las escuelas estatales. En los Estados Unidos se está operando recientemente un gran desarrollo de los "chartered schools", que obedecen al mismo principio de financiamiento.

que estas funciones del Estado puedan ser realizadas es necesario que los políticos y la jerarquía burocrática estatal, su núcleo estratégico, y también la administración pública media²² cuenten con el apoyo de una serie de actividades o servicios auxiliares: limpieza, vigilancia, transporte, almacenaje, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos, etcétera. Según la lógica de la reforma del Estado de los años '90, estos servicios deben en principio ser terciarizados, o sea, deben ser sometidos a licitación pública y contratados con terceros. De esa forma, esos servicios, que son de mercado, pasan a ser realizados competitivamente, con sustancial economía para el Tesoro.

Siempre podrá haber excepciones en ese proceso de terciarización. Las áreas grises no faltan. ¿Es conveniente terciarizar los trabajos de las secretarías? Aunque su papel haya disminuido considerablemente en la administración moderna, probablemente no lo es. Habrá otros servicios de esa naturaleza en que la proximidad de la actividad exclusiva no recomienda la terciarización. Por eso y porque también habrá áreas grises entre lo que debe ser objeto de "publicitación" y lo que no, es adecuado tener dos regímenes jurídicos dentro del Estado: el de los funcionarios de carrera y el de los empleados. Esa es una práctica, de hecho, común en los países desarrollados, dotados de burocracias desarrolladas. La condición de servidores estatales queda limitada a las carreras de Estado, siendo considerados empleados –en una situación intermedia entre el servidor de carrera y el trabajador privado– los demás servidores que ejerzan actividades auxiliares que se decidió no terciarizar o no pasibles de "publicitación".

En realidad, el proceso de terciarización de servicios, ahora en curso en todos los Estados modernos, es sólo un capítulo más del proceso de contratación de terceros que ganó fuerza a mediados del siglo XX, cuando las obras públicas fueron terciarizadas. A comienzos de siglo era aún común que el Estado realizase directamente sus proyectos y sus obras de ingeniería. Con el surgimiento de los grandes contratistas y de las empresas de proyectos, esa práctica desapareció. De forma semejante, el proceso de privatización es, en parte, un proceso de vuelta al principio de la concesión de servicios públicos. No es sólo esto porque, con el auge del Estado empresario, fueron estatizadas o generadas por el Estado empresas industriales y de servicios que no eran servicios públicos.

El resultado de ese triple proceso de privatización, "publicitación" y terciarización que está ocurriendo con las reformas del Estado, es que el Estado en tanto personal queda limitado a un único cuadrante en la figura 1. En los demás cuadrantes, como vemos en la figura 2, quedan las

FIGURA 2
Instituciones resultantes de la reforma del Estado

	Actividades exclusivas del Estado	Servicios sociales y científicos	Producción de bienes y servicios para el mercado
Actividades principales (Core)	<i>Estado en tanto personal</i>	<i>Entidades públicas no estatales</i>	<i>Empresas privatizadas</i>
Actividades auxiliares	<i>Empresas terciarizadas</i>	<i>Empresas terciarizadas</i>	<i>Empresas terciarizadas</i>

²² Estamos utilizando aquí "administración pública", acompañada de "alta" o de "media", y "burocracia estatal" como sinónimos.

"entidades públicas no estatales"²³, las "empresas privatizadas" y las "empresas terciarizadas". Estado "en tanto personal" porque es preciso tener en claro que el Estado es mayor que su personal, en la medida en que tenemos un Estado social y no un Estado liberal, como lo fue el del siglo XIX. Para medir el tamaño del Estado con relación al país o Estado-Nación del cual forma parte, lo mejor no es saber cuál es la proporción de funcionarios con relación a la población económicamente activa (PEA), sino cuál es la participación del gasto del Estado con relación al producto bruto interno. En el Estado social la segunda tasa (gasto/PBI) deberá ser mayor que la primera (servidores de carrera/PEA), igual que el salario promedio de los servidores públicos deberá ser mayor que el salario promedio nacional. El Estado social-burocrático del siglo XX, como el social-liberal del siglo XXI, continuará siendo un fuerte promotor o subsidiador de las actividades sociales y científicas, con la diferencia de que su ejecución en el Estado que está surgiendo le cabrá principalmente a entidades públicas no estatales. Si quisiésemos representar este hecho gráficamente, el Estado social (Estado en tanto gasto) ocuparía una gran parte de la columna de los servicios sociales y científicos, en la medida en que éstos son financiados a fondo perdido con recursos del Estado provenientes de impuestos²⁴.

3. Desregulación

Además de delimitar el área de actuación del Estado en los términos propuestos en la sección anterior, la reforma del Estado comprende un proceso de delimitación de su papel regulador y por lo tanto de los procesos de desregulación. Una cosa es definir la cobertura institucional del Estado, saber si debe ocuparse directamente de una serie de actividades, como ocurrió con el Estado social-burocrático, o si tenderá a limitarse a sus funciones específicas, como apunta la reforma del Estado en curso; otra cosa es determinar cuál es la extensión de su papel como regulador de las actividades privadas. No hay duda de que ésta es una función específica del Estado, ya que le cabe definir las leyes que regulan la vida económica y social. Pero, ¿hasta qué punto debe llegar esa regulación, especialmente de las actividades económicas? En la medida en que la sociedad se torna más compleja y el Estado más grande, más amplia también tenderá a ser su regulación. No hay duda, sin embargo, de que esta regulación tendió, en muchos momentos, a ser excesiva. Para proteger derechos sociales, para garantizar niveles de calidad de los bienes y servicios, para asegurar el buen funcionamiento del mercado en áreas monopólicas, como aconteció principalmente en los Estados Unidos, o, al contrario, para promover la cooperación entre empresas, como ocurrió en Japón y en Alemania (Audretsch, 1989), el Estado tiende a regular y, fácilmente, a excederse en la regulación. En los Estados Unidos, según Audretsch (1989, cap. 5), hubo a partir de fines del siglo XIX un movimiento a favor de una mayor regulación, que tuvo como principales defensores a los consumidores y a las pequeñas empresas. A partir de los años '70, sin embargo, esos mismos grupos terminarían por apoyar el movimiento contrario y en una dirección opuesta a la desregulación. En realidad, la regulación implica un costo para la economía, un impuesto que no es cobrado, pero que el

²³ Entidades públicas no estatales que, en Brasil, cuando son objeto de "publicitación", las estamos llamando "organizaciones sociales".

²⁴ Obsérvese que podemos también medir el Estado incluyendo sus empresas estatales. En este caso, sin embargo, incurrimos en 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 a ventas. De cualquier forma este tema pierde relevancia en la medida en que los procesos de privatización se generalizan.

sector privado se ve obligado a pagar²⁵. Un costo que en muchos casos es estrictamente necesario, pero en otros responde simplemente a intereses aislados.

La lucha contra los excesos de regulación fue siempre la lucha de los economistas liberales, armados de su teoría neoclásica sobre mercados autorregulados. En rigor, toda la teoría económica dominante fue desarrollada a partir del supuesto de que el mercado posee capacidad para coordinar la economía en forma óptima, de modo de convertir en innecesaria la intervención. No por eso el Estado dejó de regular intensamente la economía. Verificando este hecho, uno de los fundadores neoliberales de la Escuela de Chicago, George Stigler (1975: X-XI), adoptó un nuevo abordaje: desarrollar la "economía política de la regulación", o sea, verificar quiénes son los beneficiarios de la regulación, a partir del supuesto de que existe un mercado político para la legislación reguladora. ¿Quiénes son ellos? Según Stigler (1971: 114), "como regla la regulación es una demanda del sector económico y tiene como objetivo y está dirigida principalmente en su beneficio". Con ese abordaje Stigler fundaba la nueva economía política conservadora, que tendría en el concepto de rent-seeking (Krueger, 1974) y en los trabajos de la escuela del rational choice, liderada por Buchanan y Olson, un inmenso desarrollo.

No es nuestro propósito, aquí, revisar la profusa literatura sobre el tema. Literatura que, en los años '80, a partir del proceso de privatización en el Reino Unido, que después se universalizaría, sufre una inversión en la medida en que los monopolios naturales privatizados exigían ahora redoblada regulación²⁶. Para la agenda liberal, ahora, se hacía necesario, al mismo tiempo, desregular y regular: desregular para reducir la intervención del Estado; regular, para viabilizar la privatización. En cualquiera de las circunstancias, el problema seguía siendo el de los límites de la intervención del Estado en el mercado. La reforma del Estado que viene operándose en los años '90 heredó toda esa discusión, en un momento en que estaban quedando más claros los límites de la propuesta neoconservadora de reducir el Estado a su mínima expresión.

En lugar de reseñar todo ese debate –el que escapa a los objetivos de este trabajo– queremos proponer la lógica que está por debajo de la reforma en curso que estamos describiendo. La propuesta de los economistas neoclásicos, a partir principalmente de las contribuciones de Coase (1937) y Williamson (1985), es la de que la coordinación de las actividades económicas más eficientes es en principio la del mercado. Sin embargo, debido a los costos de transacción, se puede tornar más eficiente la coordinación administrativa de ciertas actividades. Por eso surgen las empresas, o, más ampliamente, las organizaciones, en cuyo interior no funciona el mercado. Ellas sólo están sometidas al mercado externamente, no internamente. Esta teoría es, sin duda, atrayente. Aun más: es uno de los descubrimientos más estimulantes del pensamiento económico del siglo. No obstante, es una teoría puramente económica, que sólo limitadamente puede ser aplicada al campo de la política. En último análisis, ella vuelve a repetir que el mercado es la mejor forma de coordinación o control de un sistema económico, que sólo deja de serlo excepcionalmente, en función de los costos de transacción. En estos términos, no nos ofrece una explicación satisfactoria, ni nos da criterios claros para saber cuáles son las áreas de actuación del Estado y del mercado.

²⁵ Según *The Economist* (1996: 19), refiriéndose a una investigación realizada por Thomas Hopkins del Rochester Institute of Technology, el costo de las empresas para cumplir con las leyes reguladoras ascendía, en 1995, a 668 billones de dólares, en tanto que el gasto total del gobierno federal en ese año fue de 1,5 trillones de dólares.

²⁶ Ver, al respecto, Armstrong, Cowan y Vickers (1994); C. Frischtak, ed. (1995).

El proceso de regulación ocurrido en el siglo XX comprendió subsidios y exenciones fiscales de todo tipo. Las políticas industriales, agrícolas y de comercio exterior son actividades exclusivas del Estado de carácter regulador que, en ciertos casos, pueden haber sido legítimas. No hay duda, sin embargo, de que en ese campo hubo regulación excesiva y consideración de intereses especiales de todo tipo, pero de allí no se deduce que el Estado pueda retirarse completamente de esa actividad. Las regulaciones implican, generalmente, un pesado costo para las empresas, reduciendo su competitividad internacional. Por eso la tendencia es reducirlas lo más posible. Por otro lado, los subsidios, protecciones y exenciones fiscales llevan a profundas distorsiones en los precios relativos, estimulan el rent-seeking e implican costos elevados para el Estado. Por eso la reforma del Estado apunta en la dirección de su sustancial reducción, aunque, en términos realistas, no pueda pensarse en su eliminación. En muchas áreas el Estado continúa teniendo un papel regulador esencial. Las políticas de comercio exterior, por ejemplo, siguen hoy más activas que nunca en todo el mundo. Y las políticas de control ambiental nunca fueron tan importantes. Frente a un problema tan complejo, Cardoso (1995: 15-16) presenta criterios que nos ayudan a pensar en el problema, a partir de la combinación de las ideas de mayor eficiencia y mejor distribución del ingreso:

"El problema a encarar es doble, el de la eficiencia y el de la equidad... En ese sentido, el dilema Estado-mercado es falso. El papel del Estado, como regulador, frente a, por ejemplo, las cuestiones ecológicas, sólo tiende a aumentar. Así, la proposición correcta, que debemos estudiar, es el papel del Estado en el mercado. El problema es cómo aumentar la competitividad (que lleve al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades económicas) y cómo hacer más públicas las decisiones de inversión y las que afectan el consumo. Esto es, cómo hacerlas transparentes y controlables por la sociedad... y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas)". [Subrayado del autor.]

4. El abanico de los mecanismos de control

Tal vez no exista una teoría general para delimitar las áreas de actuación y el grado de regulación del mercado por el Estado. Sin embargo, queremos sugerir que, en la reforma del Estado de los años '90, es posible encontrar una lógica para distinguir el espacio público del privado y, dentro del primero, el espacio público estatal del público no estatal. Proponemos llamarla la "lógica del abanico de mecanismos de control".

Toda sociedad, para su acción coordinada, utiliza un conjunto de mecanismos de control o de coordinación, que pueden ser organizados y clasificados de muchas maneras. Una simplificación, a partir de una perspectiva institucional, es afirmar que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil. En el Estado está incluido el sistema legal o jurídico, constituido por las normas jurídicas e instituciones fundamentales de la sociedad; el sistema legal es el mecanismo más general de control, prácticamente identificándose con el Estado, en la medida en que establece los principios básicos para que los demás mecanismos puedan mínimamente funcionar. El mercado, a su vez, es el sistema económico en que el control se realiza a través de la competencia. Finalmente, la sociedad civil—o sea la sociedad estructurada según el peso relativo de los diversos grupos sociales— se constituye en un tercer

mecanismo básico de control; los grupos sociales que la componen tienden a organizarse, sea para defender intereses particulares, corporativos, sea para accionar en nombre del interés público; en cualquiera de las hipótesis, son un mecanismo esencial de control²⁷.

En lugar del criterio institucional, sin embargo, podemos utilizar un criterio funcional, que se superpone al anterior, pero que no es enteramente coincidente. Según este criterio tenemos también tres formas de control: el jerárquico o administrativo, que se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas, el control democrático o social, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos, y el control económico vía mercado. Este segundo criterio es tal vez más general y nos permite comprender mejor el espacio que cabe a los mecanismos institucionales: al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

A partir del criterio funcional podemos disponer de los mecanismos de control relevantes para nuestro análisis en un abanico que va del mecanismo de control más difuso, automático, al más concentrado y fruto de la deliberación; o del más democrático al más autoritario. Según este criterio, y dispuestos en ese orden, tenemos los siguientes mecanismos de control, además del sistema jurídico que antecede a todos: 1) mercado, 2) control social (democracia directa), 3) control democrático representativo, 4) control jerárquico gerencial, 5) control jerárquico burocrático y 6) control jerárquico tradicional.

El principio general es el de que será preferible el mecanismo de control que sea más general, más difuso, más automático. Por eso el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a través de la concurrencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos y sin la necesidad del uso del poder, sea éste ejercido democrática o jerárquicamente. Por eso la regla general es la de que, siempre que sea posible, el mercado deberá ser elegido como mecanismo de control. Sin embargo, hay muchas cosas que escapan al control del mercado, sea porque hay otros valores además del económico (y el mercado sólo controla la eficiencia económica), sea porque, aun en el plano económico, el mercado muchas veces deja de funcionar adecuadamente en función de sus imperfecciones y de la existencia de externalidades positivas, que no son remuneradas por el mercado, o negativas, que no son penalizadas por él. En consecuencia, es necesario recurrir a otras formas de control.

La democracia directa o el control social es, seguidamente, el mecanismo de control más democrático y difuso. A través del control social la sociedad se organiza formal e informalmente para controlar no sólo los comportamientos individuales, sino –y es esto lo que importa en este contexto– las organizaciones públicas. Puede ejercerse también en el plano político, a través del sistema de plebiscitos o referéndum. El control social de las organizaciones públicas puede ejercerse de dos maneras: de abajo hacia arriba, cuando la sociedad se organiza políticamente para controlar o influir instituciones sobre las cuáles no tiene poder formal; o de arriba hacia abajo, cuando el control social es ejercido formalmente a través de consejos directivos de instituciones públicas no estatales. La democracia directa es la ideal, pero en el nivel nacional sólo puede ser practicada de manera limitada, a través de sistemas de consulta popular sobre

²⁷ En este trabajo no estamos discutiendo la importancia relativa de esos tres mecanismos institucionales de control. Está claro que la perspectiva de los economistas neoclásicos, que atribuyen al mercado un papel absolutamente predominante, es reduccionista. La perspectiva crítica de los economistas evolucionistas, expresada muy bien por Delorme (1995), es más sugerente. Enfatiza el papel de las instituciones y organizaciones, y el carácter dinámico y marcado por la diversidad de los mecanismos de control y del contexto sobre el cual ellos operan.

temas muy claramente definidos. La consulta sirve para refrendar u orientar las decisiones de los representantes democráticamente elegidos.

En tercer lugar tenemos la democracia representativa. Mediante ese mecanismo la sociedad se hace representar a través de políticos elegidos dotados de mandato. El poder legislativo en las democracias modernas se organiza según ese principio. A través del parlamentarismo se procura, en parte, trasladar sobre el poder ejecutivo el mismo principio. Las limitaciones de ese tipo de control son también evidentes, en la medida en que sólo es adecuado para definir leyes generales, no para ejecutarlas.

Para la ejecución de las decisiones la sociedad depende del control jerárquico, que podrá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) o tradicional. Weber definió con certeza los dos últimos tipos de poder jerárquico. El control tradicional corresponde, en la administración del Estado, al patrimonialismo; el control burocrático, a la administración pública burocrática, en que los objetivos y los medios más adecuados para cumplirlos son rígidamente definidos en la ley; el control gerencial, a la administración pública gerencial que examinaremos con más detalle en la próxima sección.

Estos seis tipos de mecanismos se presentan generalmente combinados entre sí en las formaciones sociales concretas. En términos históricos, y a partir de una perspectiva optimista de la historia, podemos pensar que en las sociedades primitivas predominaron el control jerárquico tradicional y el social; en las sociedades precapitalistas complejas, el poder jerárquico tradicional expresado en el patrimonialismo; en el capitalismo liberal del siglo XIX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y el mercado; en el capitalismo burocrático del siglo XX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y un mercado regulado; finalmente, en el capitalismo globalizado que está emergiendo juntamente con la reforma del Estado de los años '90, predominan, combinados, el control jerárquico gerencial, la democracia representativa, la democracia directa, o control social directo, y el mercado.

En las sociedades primitivas y en el patrimonialismo, el espacio público y el privado se confundían; en el capitalismo liberal el espacio privado se separa del público y gana autonomía; en el capitalismo burocrático, el espacio público vuelve a crecer, bajo la forma estatal; en el capitalismo del siglo XXI el espacio público volverá a crecer, pero ahora en el nivel no estatal del control social.

Esta lógica del abanico de control, que orienta la reforma del Estado, tiene, por lo tanto, un carácter histórico, al mismo tiempo que obedece a algunos principios generales: el principio de la mayor democracia, el principio de la mayor difusión del poder, el principio económico de la eficiencia, el principio de la mayor automaticidad de los controles, el principio del aumento del espacio público no estatal.

5. "Gobernancia": la reforma administrativa

Es dentro de esa lógica del abanico de controles que se inserta, como tercer elemento fundamental de la reforma del Estado en los años '90, el problema de la "gobernancia"²⁸. Un gobierno puede tener gobernabilidad en la medida en que sus dirigentes cuenten con los necesarios apoyos políticos para gobernar, y sin embargo hacerlo mal por faltarle la capacidad

²⁸ "Gobernancia" (governance) es un término relativamente nuevo, que viene utilizando el Banco Mundial. Un libro dedicado específicamente al tema es el de L. Frischtak y Atiyas, eds. (1996).

de "governancia". Esta existe en un Estado cuando su gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma. Un Estado en crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento las políticas públicas existentes –mucho menos para introducir nuevas políticas– es un Estado inmovilizado. La crisis del Estado de los años '80 fue más que nada una crisis de "governancia" pues se manifestó, primeramente, como una crisis fiscal. Por eso las políticas de ajuste fiscal fueron colocadas en primer plano en esa década. En los años '90 el ajuste fiscal continuó siendo fundamental –ciertamente éste es un problema permanente de todos los países–, pero fue necesario combinarlo con una visión más amplia de la reforma del Estado²⁹.

En esta visión más amplia, el problema de la capacidad gerencial del Estado y, por lo tanto, de la reforma administrativa, pasó a ser fundamental. La reforma administrativa es un problema recurrente. Casi todos los gobiernos, en todos los tiempos, hablan de la necesidad de modernizar la administración pública, de hacerla más eficiente. Reformas administrativas estructurales sólo hubo dos en el capitalismo. La primera fue la de la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que se registró en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años '30 en el Brasil. La segunda se está produciendo con la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus precedentes aun en los años '60, pero que, de hecho, sólo comienza a ser implementada en los años '80, en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años '90, en los Estados Unidos, cuando el tema gana la atención del gran público con la edición de *Reinventing Government* y la adopción del *National Performance Review* por el gobierno de Clinton, y en el Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del *Plano Diretor de la Reforma del Estado* (1995). Hasta hoy los dos países en que la administración pública gerencial fue más ampliamente implantada fueron el Reino Unido y Nueva Zelanda, en el primer caso con un gobierno conservador, en el segundo con un gobierno inicialmente laborista.

No cabe repetir aquí lo ya escrito sobre la administración pública gerencial en estos dos últimos años³⁰. Es importante sólo señalar que la administración pública burocrática, que Weber describió como una forma de dominación "racional-legal", traía consigo una contradicción intrínseca. La administración burocrática es racional, en los términos de la racionalidad instrumental, en la medida en que adopta los medios más adecuados (eficientes) para cumplir con los fines previstos. Es, por otro lado, legal, en la medida en que define rigidamente los objetivos y los medios para alcanzarlos en la ley. Ahora, en un mundo en plena transformación tecnológica y social, es imposible para el administrador ser racional sin poder adoptar decisiones, sin usar de su juicio discrecional, siguiendo ciegamente los procedimientos previstos en ley. En el siglo XIX, cuando la administración pública burocrática sustituyó a la patrimonialista, ello representó un gran avance en el cercenamiento de la corrupción y del nepotismo. Sin embargo, en el siglo XX, cuando el Estado creció y asumió nuevos papeles, quedó patente la ineficiencia inherente a ese

²⁹ Sobre la caracterización de la crisis actual como, esencialmente, una crisis fiscal del Estado, ver Bresser Pereira (1987, 1991, 1993, 1996a).

³⁰ En enero de 1995 asumí el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Además de preparar el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado* (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995), publiqué algunos artículos sobre el tema (Bresser Pereira, 1995, 1996b e 1996c).

tipo de administración. Al mismo tiempo que la burocracia estatal, o sea, el conjunto de administradores públicos profesionales, veía crecer su posición estratégica en la sociedad, quedaba claro que se hacía necesario adoptar nuevas formas de gestión de la cosa pública, más compatibles con los avances tecnológicos, más ágiles, descentralizadas, dedicadas al control de resultados más que al de procedimientos. Y también más compatibles con el avance de la democracia en todo el mundo, que cada vez exige una mayor participación directa de la sociedad en la gestión pública.

En esta dirección, creemos suficiente definir aquí las principales características de la administración pública gerencial, que también viene siendo llamada "nueva administración pública":

- a) orientación de la acción del Estado hacia el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;
- b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (en lugar del control de procedimientos);
- c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, juntamente con los políticos y la sociedad, de la formulación y gestión de las políticas públicas³¹;
- d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas;
- e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: las agencias ejecutivas, que realizan actividades exclusivas del Estado, por definición monopólicas, y las organizaciones sociales, que desarrollan prestaciones sociales y científicas de carácter competitivo, en los que no está implicado el poder del Estado;
- f) transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos;
- g) a los efectos de controlar las unidades descentralizadas, la instalación acumulativa de los mecanismos: 1) de control social directo, 2) del contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de cuasi mercados en que se produce la competencia administrada;
- h) terciarización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado³².

El aumento de la autonomía de la burocracia estatal no debe ser confundido con el aislamiento burocrático –o sea, el aislamiento de las agencias estatales de las influencias políticas–, frecuentemente propuesto como solución para el populismo económico y el clientelismo³³. En sociedades democráticas, la alta administración pública está inserta en el proceso político y forma parte de él. El tipo ideal de un burócrata estatal puramente técnico no tiene sentido, de la misma forma que no tiene sentido atribuirle a él el papel de garantizar la

³¹ En la reforma en curso la administración pública burocrática está siendo sustituida por la administración pública gerencial. Ello, sin embargo, no significa una disminución del papel de la burocracia estatal, que desempeña un rol cada vez más estratégico en la administración del Estado.

³² Existe una amplia literatura sobre la administración pública gerencial. Ver, entre otros, Barzelay (1992), Osborne y Gaebler (1992), Fairbrother (1994), Ranson y Stewart (1994), Nunberg (1995), Gore (1995), Abrucio (1997), Ferlie et al. (1996).

³³ Conforme observan Melo e Costa (1995), "la 'gobernancia' está asociada inter alia a la capacidad de aislamiento de las elites burocráticas profesionalizadas vis-à-vis el sistema político partidario, y de elites gubernamentales vis-à-vis grupos de intereses particularistas".

racionalidad de la administración pública –y, más en general, del gobierno–, continuamente amenazada por los políticos. Esta es una visión autoritaria, que aún tiene crédito en el monarca esclarecido o en el “buen” dictador –visión que el avance de la democracia en este siglo la va tornando definitivamente superada–. Peter Evans (1995) propone superar esa contradicción entre la necesidad de burocracias estatales autónomas y democracia a través de su concepto de “autonomía inmersa o enraizada” (embedded autonomy), o sea, a través de una burocracia que sea al mismo tiempo autónoma y esté inmersa en la sociedad³⁴.

En la ejecución de las actividades exclusivas del Estado es ciertamente necesario distinguir tres tipos de institución: las secretarías formuladoras de políticas públicas, que, en el núcleo estratégico del Estado, en conjunto con los ministros y el jefe de gobierno, participan de las decisiones estratégicas; las agencias ejecutivas, que ejecutan las políticas definidas por el gobierno; y las agencias reguladoras, más autónomas, que buscan definir los precios que serían los de mercado en situaciones de monopolio natural o cuasi natural. Las agencias reguladoras deben ser más autónomas que las ejecutivas porque no existen para realizar políticas de gobierno, sino para ejecutar una función más permanente que es la de sustituir a los mercados competitivos.

En síntesis, la “governancia” será alcanzada y la reforma del Estado tendrá éxito cuando el Estado se vuelva más fuerte aunque más reducido: a) más fuerte financieramente, superando la crisis fiscal que lo conmovió en los años ‘80; b) más fuerte estructuralmente, con una clara delimitación de su área de actuación y una precisa distinción entre el núcleo estratégico donde se toman las decisiones y sus unidades descentralizadas; c) más fuerte estratégicamente, dotado de elites políticas capaces de tomar las decisiones políticas y económicas necesarias; y d) administrativamente fuerte, contando con una alta burocracia técnicamente capaz y motivada.

6. Gobernabilidad: la reforma política

Finalmente, la reforma del Estado comprende una reforma política que garantice la gobernabilidad. Se habló mucho de gobernabilidad en los últimos años, principalmente cuando la crisis de los años ‘80 afectó en su conjunto a América Latina y al Este europeo, pero esta crisis de gobernabilidad estaba evidentemente imbricada con la crisis de “governancia”, en la medida en que su principal causa era la crisis fiscal del Estado³⁵. Gobernabilidad y “governancia” son conceptos mal definidos, frecuentemente con-fundidos. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, en tanto que “governancia” es la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de una organización de implementar sus políticas. Sin gobernabilidad es imposible la “governancia”,

³⁴ Según Evans (1995: 248): “La autonomía (de la burocracia estatal) es fundamental para la definición del Estado orientado al desarrollo (developmental state), pero no suficiente. La capacidad del Estado de realizar transformaciones depende también de las relaciones Estado-sociedad. Estados autónomos, completamente aislados de la sociedad, pueden fácilmente ser Estados predadores. El Estado orientado al desarrollo precisa estar inmerso en una densa red de relaciones sociales que lo liga a sus aliados en la sociedad a partir de objetivos de transformación. Autonomía inmersa, no sólo autonomía, otorga al Estado orientado al desarrollo su eficacia”. Esta posición se aproxima a la que estamos presentando, aunque el Estado social-liberal que presuponemos sea menos intervencionista en el área económica que el developmental state de Evans.

³⁵ Ver al respecto Diniz (1995, 1997), para una crítica de los análisis tradicionales de gobernabilidad basados en el desequilibrio entre demandas y ofertas de servicios públicos. Sobre la crisis de gobernabilidad en América Latina ver Ducatenzeiler y Oxhorn (1992).

pero ésta puede ser muy deficiente en situaciones satisfactorias de gobernabilidad. En el concepto de "governancia" se puede incluir, como lo hace Reis (1994), la capacidad de agregar los diversos intereses, estableciéndose así un puente más entre "governancia" y gobernabilidad. Una buena "governancia", conforme observó Fritschak (1994), aumenta la legitimidad del gobierno y, por lo tanto, la gobernabilidad del país.

Si en las democracias avanzadas existen muchas veces problemas de gobernabilidad, qué decir de las democracias recientes e imperfectas, donde los gobiernos son inestables, perdiendo, con facilidad, el apoyo de la población. Para el problema de la gobernabilidad, sin embargo, lo más grave –si no fatal– es que los gobiernos pierdan el apoyo de la sociedad civil, dado que, en términos prácticos, la gobernabilidad se confunde con la "legitimidad" del gobierno, o sea, con el apoyo de que dispone en la sociedad civil.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende: a) de la adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y en la sociedad civil; b) de la existencia de mecanismos de "responsabilización" (accountability) de los políticos y burócratas ante la sociedad; c) de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de atender aquellas finalmente mantenidas; y, principalmente, d) de la existencia de un contrato social básico. Es este acuerdo social básico, el contrato social hobbesiano, el que garantiza en las sociedades avanzadas la legitimidad y gobernabilidad. En los países en desarrollo, especialmente en los países de América Latina, que se caracterizan por una profunda heterogeneidad, ese acuerdo está muchas veces ausente o es imperfecto. De allí la importancia de los pactos políticos orientados al desarrollo. Estos pactos, y el proyecto de desarrollo implícito, son siempre relativamente excluyentes, pero dan a la sociedad y más en general a la población un sentido de futuro, viabilizando el gobierno³⁶.

La dimensión política de la reforma del Estado es al mismo tiempo la más importante, dado que el Estado es el ente político por excelencia, y la menos clara, porque no se puede hablar de una crisis política del Estado en los años '90. Crisis política es sinónimo de crisis de gobernabilidad. El gobierno se ve privado de condiciones de gobernar efectivamente, sea porque pierde legitimidad ante la sociedad, sea porque sus instituciones se muestran inadecuadas para el ejercicio del poder político. No se puede sostener que los gobiernos democráticos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, estén en crisis porque perdieron legitimidad social o porque sus instituciones políticas se deterioraron. Por el contrario, en los primeros ha habido un avance gradual pero constante en esa materia, en tanto que en los últimos años de los '80 hubo un enorme avance, en la medida en que se produjo una ola de transiciones democráticas en América Latina, luego en el Este europeo y, más recientemente, en Asia³⁷.

Sólo es posible hablar de "crisis" política si comparamos la realidad con una situación ideal; si pensamos, por ejemplo, que los regímenes democráticos no aseguran el "buen gobierno": el gobierno que dirige de forma óptima la sociedad. Esto, naturalmente, es el centro

³⁶ Este tema fue extensamente analizado en Bresser Pereira y Nakano (1997).

³⁷ Esta ola comenzó con la transición democrática de España, todavía en los años '70, pasó después por los demás países del sudoeste de Europa, se transfirió a América Latina en los '80, y continuó con la democratización de los ex países comunistas a fines de esa década. En los años '90 se están operando las transiciones democráticas en el Este y en el Sudeste de Asia, así como intentos de democracia en África. La literatura sobre el tema es inmensa. Sobre las transiciones democráticas en general ver Linz (1982), O'Donnell y Schmitter (1986), O'Donnell, Schmitter y Whitehead, eds. (1986a), Palma (1990), Przeworski (1991) y Huntington (1991); sobre la transición en Brasil, Bresser Pereira (1978, 1985), Martins (1983), Stepan, ed. (1989), Lamounier

de las preocupaciones de la escuela del rational choice, que dominó la ciencia política norteamericana en los últimos veinte años. Es la base fundamental de la crítica neoliberal a la intervención del Estado. Si no hay forma, como esa visión neoconservadora pretende, de asegurar que los gobernantes gobiernen en el interés de los gobernados; si, en cambio, tienden a gobernar en el interés propio o de grupos de interés específicos, el buen gobierno resultaría imposible, y lo mejor sería reducir el Estado al mínimo, esto es, reducir la necesidad de gobernar a lo estrictamente necesario y dejar que todo lo demás sea coordinado por el mercado.

El equívoco de ese tipo de abordaje comienza, naturalmente, por el método utilizado. En lugar de pensar la política como un proceso histórico que evoluciona en el tiempo, atraviesa crisis y transformaciones y jamás alcanza un estado óptimo, esa perspectiva ve la política como algo estático y abstracto. Apoyada en la visión microeconómica neoclásica, entiende el proceso político como un proceso de optimización frustrado. Como una relación principal-agente, en que el principal son los ciudadanos y el agente, el gobierno. En la medida en que el gobierno esté constituido por políticos egoístas, dedicados exclusivamente a la satisfacción de sus ambiciones políticas y a la búsqueda de ganancias (rent-seeking), difícilmente habrá un buen gobierno.

La ventaja de ese método, sin embargo, es que nos permite discutir ciertos problemas fundamentales que, en los análisis que utilizan la perspectiva histórico-inductiva, quedan muchas veces implícitos y, en consecuencia, mal discutidos. Adam Przeworski (1995a), adoptando esa perspectiva, aunque en forma crítica, escribió un fascinante ensayo respecto de la reforma del Estado. Después de resumir la crítica interna al supuesto neoclásico de la eficiencia del mercado, usando para esto principalmente el análisis de Stiglitz (1992, 1993a, 1993b) y el suyo propio (1990), el trabajo procura responder a dos cuestiones: 1) cuáles son las condiciones políticas que permiten al Estado intervenir eficientemente; y 2) cómo es posible reformar las instituciones del Estado, de forma tal que se corrijan las fallas del mercado en lugar de agravarlas.

Para responder a estas cuestiones, Przeworski critica los modelos neoliberales de Chicago y de Virginia: los electores pueden ser relativamente ignorantes, pero son "racionalmente ignorantes", de forma tal que están informados sobre aquello que les interesa: por otro lado, el papel de la oposición política no debe ser subestimado: la oposición hace que los electores estén críticamente informados sobre el desempeño del gobierno³⁸. Por ello –y no porque los políticos puedan estar comprometidos con el interés público independientemente de las ventajas electorales implicadas– sería posible el buen gobierno.

Esta es una crítica interna al modelo neoliberal, que acepta los supuestos de la escuela del rational choice: los gobernantes son exclusivamente motivados por el deseo de ser reelectos y por la búsqueda de ganancias. O, en otros términos, todas las acciones de los políticos pueden ser explicadas por el apoyo que tendrán de sus electores, o por las ventajas extra mercado (ganancias) que el político obtendrá para sí mismo a través del uso del Estado para realizar

(1989), Cardoso (1986); sobre las transiciones en el Este europeo, Przeworski (1993); y para un análisis de las transiciones en curso en Asia, Haggard y Kaufman (1995), trabajo en el cual también presentan su visión general del proceso de transición a partir de una perspectiva de economía política.

³⁸ Przeworski identifica el "modelo de Chicago" como aquel en el cual los políticos sólo buscan ser reelectos, en tanto que en el "modelo de Virginia" los políticos buscan ganancias. En Chicago la contribución original a ese tipo de modelo es de Stigler (1975), aunque antes Olson (1965) ya había formalizado el punto de vista al procurar demostrar la inviabilidad de la acción colectiva para los grandes grupos.

transferencias a determinados grupos de interés. Cuando los dos objetivos no fueran compatibles, el gobernante hará "intercambios" (trade-offs) entre ambos.

Ahora bien, a pesar de la tentación de mantenerse fiel a la crítica interna, en ciertos momentos esto no es posible. Los políticos son claramente motivados por una tercera razón: el compromiso con sus principios ideológicos y morales, o sea, con su propia evaluación de lo que es el interés público. Este tipo de político –que acostumbramos llamar "hombre público"– en el límite se transforma en el estadista. El también realiza intercambios, pero sólo entre el deseo de ser reelecto y el compromiso con el interés público.

Cuando asumimos la existencia de esa tercera motivación, el problema inmediato que surge es el del objetivo de la reforma política del Estado. ¿Se trata de garantizar lo más posible que la voluntad de los ciudadanos sea obedecida por los políticos, como afirma Przeworski, o de asegurar que el interés público sea atendido cuando éste entra en conflicto con la evaluación de los electores? Conforme observa Przeworski (1995a: 1):

"Mi argumento es que la calidad de la intervención en la economía depende en amplia medida de la efectividad del mecanismo a través del cual los gobiernos son obligados a responsabilizarse ante (account to) el público por los resultados de sus acciones.

Sin duda un objetivo intermedio fundamental en cualquier régimen democrático es aumentar la "responsabilización" (accountability) de los gobernantes. Los políticos deben estar permanentemente dando cuenta de sus acciones a los ciudadanos. Cuanto más clara sea la responsabilidad del político ante los ciudadanos y la capacidad de éstos de exigir cuentas al gobernante, más democrático será el régimen. Sin embargo, esto no significa que toda voluntad de los ciudadanos deba ser aceptada por los políticos. Esto es, que el "mandato imperativo" sea un requisito de la democracia: el político sería elegido exclusivamente para cumplir los designios de sus electores, pudiendo, incluso, perder su mandato en el caso de conflicto con ellos. El mandato imperativo es más bien fruto del democratismo corporativista que de la democracia. Conforme observa Bobbio (1984: 10):

"La democracia moderna, naciendo como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, debería ser caracterizada por la representación política, esto es, por una forma de representación en la cual el representante llamado a procurar los intereses de la nación no puede estar sujeto a un mandato imperativo"³⁹.

En el concepto de "responsabilización" ya está implícito el rechazo al mandato imperativo⁴⁰. El gobernante no es sólo responsable ante los electores; lo es también ante su propia conciencia. Fue por ello –porque esa libertad está implícita en el concepto de "responsabilización"– que Stokes (1995) propuso el concepto de *responsiveness*, como una condición adicional de la democracia. El gobernante "responsable" –en el sentido de Stokes– sería aquel que obedecería

³⁹ Bobbio, sin embargo, señala que el principio democrático de rechazo al mandato imperativo ha sido siempre violado en las democracias contemporáneas, en las cuales tiende a predominar el principio corporativo de que a los políticos les correspondería representar intereses particulares. En ese modelo la intermediación, en lugar de ser realizada por los políticos, lo sería por la burocracia estatal.

⁴⁰ Przeworski (1995a: 8) tiene claro este hecho cuando rechaza el mandato imperativo y también cuando observa que los ciudadanos pueden no saber cuál es el interés público. Las instituciones deben premiar a los gobiernos y a los ciudadanos que actúen en el interés público y castigar a quienes no lo hacen: "Los agentes privados deben ser beneficiados cuando se comportan de acuerdo con el interés público y deben sufrir cuando no actúan de ese modo, y lo mismo debe ocurrir con los gobiernos".

fielmente los deseos o determinaciones de los ciudadanos. Ahora bien, no hay necesidad de este concepto, a no ser que aceptemos el mandato imperativo como una institución democrática válida. Si concordamos en que el mandato imperativo no es deseable, no hay porqué pensar en responsiveness; basta pensar en la "responsabilización" del gobernante ante los ciudadanos y ante sí mismo. Buenas instituciones políticas sumadas a una cultura política creciente de los ciudadanos permitirán que los gobiernos sean responsables ante los electores, de forma que éstos puedan incentivar los buenos gobiernos, para que actúen de acuerdo con sus intereses a mediano plazo, y castigar a los malos. En último análisis, el hombre público será aquel que es capaz de distinguir los intereses de corto plazo de sus electores –que ellos perciben inmediatamente– de aquellos de mediano y largo plazo, y de ser fiel a los últimos y no a los primeros⁴¹. Esto no le impedirá realizar intercambios con su objetivo de ser reelecto, pero le dará un sentido de prioridades.

El mandato imperativo está asociado a un concepto radical de democracia, que no tiene sentido cuando recordamos que la política finalmente no es otra cosa sino el arte del compromiso, la estrategia de las concesiones mutuas, el difícil camino de la intermediación de intereses en conflicto. Por otro lado, en el extremo opuesto, el concepto del estadista como aquel hombre público que tiene el coraje de enfrentar a sus electores y arriesgar su reelección para ser fiel a su concepción de lo que es el interés público en cada caso, está asociado al concepto del monarca esclarecido. Los griegos preferían la monarquía a la democracia porque sabían de la inestabilidad de ésta en aquellos tiempos, pero tenían clara la distinción entre monarquía y tiranía, y esperaban que el monarca fuese esclarecido. Ahora, en el mundo contemporáneo, en que los regímenes democráticos lograron ser estables porque el excedente económico ya no es principalmente apropiado por medios políticos sino a través del mercado, ni un extremo ni otro –ni el extremo del mandato imperativo, ni el de la dependencia del estadista (o del monarca esclarecido)– tienen sentido.

Desde el punto de vista de la reforma política del Estado, sin embargo, no hay duda de que es necesario concentrar la atención en las instituciones que garanticen o, mejor, que aumenten –ya que el problema es de grado– la "responsabilización" de los gobernantes. Reformar el Estado para darle mayor gobernabilidad es hacerlo más democrático, es dotarlo de instituciones políticas que permitan una mejor intermediación de los intereses siempre en conflicto de los diversos grupos sociales, de las diversas etnias cuando no naciones, de las diversas regiones del país. En tanto el mercado es el campo de los intercambios de equivalentes, por lo cual pueden ser relativamente impersonales, la política, desde el punto de vista económico, es el campo de las transferencias. "Hacer política" en el capitalismo contemporáneo es en gran parte luchar por esas transferencias, que muchas veces no pasan de tentativas más o menos bien logradas de captura privada del Estado, de rent-seeking, pero que en principio son disputas legítimas que son el propio objeto de la política. El gran desafío de la reforma es tener partidos políticos que respondan a orientaciones ideológicas; es desarrollar un sistema electoral que permita la formación de gobiernos al mismo tiempo representativos y con mayorías estables; es contar con una oposición vigorosa pero que luche dentro de un campo común de intereses; es disponer de una prensa libre y responsable que refleje más la opinión de sus

⁴¹ Para un fascinante conjunto de pequeñas biografías de políticos norteamericanos que tuvieron ese coraje, leer el libro de John F. KENNEDY: Profiles in Courage (1956).

lectores, oyentes o asistentes, que de sus propietarios o de sus patrocinadores publicitarios; es contar con un sistema judicial que no sólo haga justicia entre los ciudadanos y los defienda del Estado, sino que también sepa defender la res pública contra la codicia de los ciudadanos poderosos que quieren privatizarlo; es contar con una burocracia que abandone la práctica del secreto y administre la cosa pública con total transparencia; es contar con un poder legislativo nacional relativamente inmune al clientelismo; es desarrollar sistemas de participación de los ciudadanos en el control directo del Estado y de las entidades públicas no estatales; es contar con un sistema más transparente de financiamiento de las campañas electorales; es desarrollar, en fin, sistemas de "responsabilización" de los políticos y de la alta burocracia pública.

7. Conclusión

La reforma del Estado, que examinamos en este artículo, es un proceso histórico cuya dimensión es proporcional a la de su crisis. Se inició en los años '70, estalló en los '80, llevó al resurgimiento del liberalismo y a una crítica profunda de las formas de intervención o de regulación del Estado por parte de algunos grandes intelectuales y de unos pocos políticos neoliberales. Pocos porque los políticos son más realistas que los intelectuales. Y fue precisamente ese realismo de los políticos y más en general de las clases dirigentes a nivel mundial que los llevó, en los años '90, a abandonar la idea del Estado mínimo y a concentrar su atención en la reforma del Estado. Ya que la causa fundamental de la crisis económica de los años '80 fue la crisis del Estado, lo más acertado es reconstruirlo en lugar de destruirlo.

En este artículo examinamos las líneas fundamentales de esa reforma que ya está en curso tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo. Dividimos esa reforma en cuatro capítulos: delimitación del área de actuación del Estado, desregulación, aumento de la "gobernancia" y conquista de la gobernabilidad. Para presentar esos cuatro temas desarrollamos un modelo basado en la distinción entre la propiedad estatal, la pública no estatal y la privada; basado también en el ajuste fiscal y en la reforma administrativa para asegurar la "gobernancia"; y asimismo en el desarrollo de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación y representación de intereses. Para fundamentar ese modelo, desarrollamos una explicación general que llamamos la "lógica del abanico de controles", según la cual los mecanismos de control de las sociedades capitalistas contemporáneas responden a una escala que va desde el control por el mercado al control jerárquico tradicional.

El resultado de esa reforma será un Estado más eficiente, que responda a quien de hecho debe responder: el ciudadano. Luego, será un Estado que estará funcionando en paralelo con la sociedad y de acuerdo con sus anhelos. Será un Estado menos orientado a la protección y más a la promoción de la capacidad de competir. Será un Estado que no utilizará burócratas estatales para ejecutar los servicios sociales y científicos, pero que contratará competitivamente organizaciones públicas no estatales. Será lo que propusimos llamar un Estado social-liberal, en sustitución del Estado social-burocrático del siglo XX. Un Estado ciertamente democrático, porque el gran hecho político de este siglo fue haber consolidado la democracia. El régimen democrático logró establecer instituciones razonablemente estables y una cultura democrática suficientemente sólida para que su gran limitación del pasado –la inestabilidad política– fuese superada o contorneada. Era esa inestabilidad la que llevaba a los filósofos políticos griegos a preferir una "buena" monarquía y una "buena" aristocracia a la democracia, aun sabiendo que el riesgo de la monarquía era la tiranía y el de la aristocracia, la oligarquía. Hoy, dado el desarrollo

económico y político alcanzado, los regímenes democráticos son mucho más estables que los regímenes autoritarios⁴².

La reforma del Estado en los años '90 es una reforma que presupone ciudadanos y a ellos está dedicada. Ciudadanos menos protegidos o tutelados por el Estado, aunque más libres, en la medida en que el Estado que reduce su carácter paternalista se torna asimismo competitivo y, así, requiere ciudadanos más maduros políticamente. Ciudadanos tal vez más individualistas por ser más conscientes de sus derechos individuales, pero también más solidarios, aunque esto pueda parecer contradictorio, por ser más aptos para la acción colectiva y por lo tanto con más disposición para organizarse en instituciones de interés público o de protección de intereses directos del propio grupo. Esta reforma en curso, tal como la vemos, no parte de la premisa burocrática de un Estado aislado de la sociedad, funcionando sólo de acuerdo con la técnica de sus cuadros burocráticos, ni de la premisa neoliberal de un Estado también sin sociedad, en la que individuos aislados toman decisiones en el mercado económico y en el mercado político. Por eso ella exige la participación activa de los ciudadanos; por eso el nuevo Estado que está surgiendo no será indiferente o superior a la sociedad; por el contrario, estará institucionalizando mecanismos que permitan una participación cada vez mayor de los ciudadanos, una democracia cada vez más directa; por eso las reformulaciones en curso son también una expresión de redefiniciones en el campo de la propia ciudadanía, que viene ampliando sus objetivos a través de la constitución de sujetos sociales más conscientes de sus derechos y deberes en una sociedad democrática en la cual la competencia y la solidaridad continuarán siendo complementarias y a la vez contradictorias.

REFERENCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1997): "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente". Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP, Nº 10, 1997.
- ALVES DOS SANTOS, Antônio Carlos (1996): A Economia Política da Privatização. San Pablo, Fundação Getúlio Vargas, Tesis de Doctorado, setiembre 1996.
- ARMSTRONG, M., COWAN, S., y VICKERS, J. (1994): Regulatory Reform. Cambridge, Ma., The MIT Press.
- AUDRETSCH, David B. (1989): The Market and the State. Nueva York, Harvester Wheatsheaf.
- BARZELAY, Michael (1992): Breaking Through Bureaucracy. Berkeley, University of California Press.
- BOBBIO, Norberto (1984): Il Futuro della Democrazia. Turín, Einaudi.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1972): "A Emergência da Tecnoburocracia", en BRESSER PEREIRA (1972): Tecnoburocracia e Contestação. Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1977a): Estado e Subdesenvolvimento Industrializado. San Pablo, Editora Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1977b): "Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção", en Estudos CEBRAP, Nº 21, abril 1977. Reproducido en BRESSER PEREIRA (1986).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1978): O Colapso de uma Aliança de Classes. San Pablo, Editora Brasiliense.

⁴² Ver al respecto Przeworski y Limongi (1993, 1997). Estos autores contestan a la "teoría de la modernización", que relaciona linealmente desarrollo y democracia, y afirman que la emergencia de regímenes democráticos no es el simple resultado del desarrollo, sino que está relacionado con la acción de actores políticos persiguiendo sus objetivos. No obstante, basados en amplia evidencia empírica, admiten, evitando una total indeterminación, que "una vez que (la democracia) es establecida las restricciones económicas desempeñan un papel: las chances de sobrevivencia de las democracias son mayores cuando el país es más rico" (1997: 177).

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1980): "As Classes Sociais no Capitalismo Contemporâneo", inédito.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1981): *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. San Pablo, Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1985): *Pactos Políticos*. San Pablo, Editora Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1986): *Lucro, Acumulação e Crise*. San Pablo, Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1987): "Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil". *Revista de Economia Política* 7(4), octubre 1987.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1988): "O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal". *Revista de Economia Política*, 9(3), julio 1989. Versión más elaborada en inglés: "Economic Reforms and the Cycles of the State", *World Development* 21(8), agosto 1993. Presentado en el simposio "Democratizing Economics", USP y Wilson Center, San Pablo, julio 1988.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1991): *A Crise do Estado*, San Pablo, Nobel, 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1992): "Privatization Through Institutionalization. When it is Necessary to Create the Market and the State". San Pablo, Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, Texto para Discussão Nº 23, diciembre 1992. Presentado en la conferencia "The Transformation of Centrally Planned Economies: the Lessons for Developing Countries", patrocinada por la Universidad ONU/WIDER. Helsinki, 2-3 de setiembre, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1993): "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". Cap. 1 de BRESSER PEREIRA, MARAVALL y PRZEWORSKI (1993): *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press. Versión en portugués: Editora Nobel.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1995): "A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988". *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, Nº 4, 1995. Texto para Discussão ENAP Nº 1. Brasília, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996a): *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. S. Pablo, Editora 34.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996b): "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial". *Revista do Serviço Público*, 47(1), enero 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996c): "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State". Washington, Wilson Center, The Latin American Program, W. P. S. Nº 221, julio 1996. Conferencia en el Wilson Center, Washington, 15 de abril, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José María, y PRZEWORSKI, Adam (1993): *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge, Cambridge Univ. Press. Versión en portugués: Editora Nobel, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, y NAKANO, Yoshiaki (1997): "The Missing Social Contract", en DUCATENZEILER y OXHORN (eds.) (1997): *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Penn State University Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1986): "Entrepreneurs in the Transition Process: The Brazilian Case", en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, eds. (1986a).
- CARDOSO, Fernando Henrique, y MARTINS, Luciano (comps.) (1994): *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*. Anales del seminario del mismo título, Brasília, 2-3 de diciembre, 1994. Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1995): "Ideologias no Pós-Guerra Fria". Exposición en la Universidad de Coimbra, al recibir el título de doctor honoris causa 19 de julio de 1995. En *Cadernos do PSDB Nº 1, Os Caminhos da Social-Democracia*. Brasília, Partido da Social-Democracia Brasileira, abril de 1996.
- CASTELLS, Manuel (1994): "Comentário no Seminário O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas", en CARDOSO y MARTINS (comp.), (1994).
- COASE, Ronald H. (1937): "The Nature of the Firm", en STIGLER y BOULDING (eds.) (1952): *Readings in Price Theory*. Originalmente en *Economica*, 1937.
- CUNILL GRAU, Nuria (1995): "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Revista del Clad - Reforma y Democracia*, Nº 4, julio 1995.
- DELORME, Robert (1995): "An Alternative Theoretical Framework for State-Economy Interaction in Transforming Economies", *Emerge: Journal of Transforming Economies and Societies*, 2(4), otoño 1995.
- DELORME, Robert, y DOPFER, Kurt (comps.) (1994): *The Political Economy of Diversity*. Aldershot, Edward Elgar Publishing House y European Association for Evolutionary Political Economy.
- DINIZ, Eli (1995): "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados*, 38(3), 1995.
- DINIZ, Eli (1997): *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- DUCATENZEILER, Graciela, y OXHORN, Philip. (1992): "Democracy, Authoritarianism and the Problem of Governability in Latin America". Trabajo presentado en el Latin American Studies Association Conference, Los Angeles, California, setiembre 24-26, 1992.
- EVANS, Peter (1995): *Embedded Autonomy*. Princeton, Princeton University Press.
- FAIRBROTHER, Peter (1994): *Politics and the State as Employer*. Londres, Mansell.
- FERLIE, Ewan, PETTIGREW, Andrew, ASHBURNER, Lynn, y FITZGERALD, Louise (1996): *The New Public Management in Action*. Oxford, Oxford University Press.
- FRISCHTAK, Cláudio (ed.) (1995): *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*. Washington, The World Bank (versión preliminar).
- FRISCHTAK, Leila L. (1994): "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". Technical Paper Nº 254. World Bank, Washington.
- FRISCHTAK, Leila L., y ATIYAS, Izak (eds.) (1996): *Governance, Leadership, and Communication*. Washington, The World Bank.

- GENRO, Tarso (1996) "A Esquerda e um Novo Estado". Folha de S. Paulo, 7 de enero, 1996.
- GORE, Al (1995) *Common Sense Government*. Nueva York, Handom House.
- HAGGARD, S., y KAUFMAN, R. (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, Princeton University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1991): *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Harvard University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991): *The Third Wave*. Norman, University of Oklahoma Press.
- JESSOP, Bob (1994): "Changing Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization", en DELORME y DOPFER (Comps.) (1994).
- KENNEDY, John F. (1956): *Profiles in Courage*. Nueva York, Harper & Row. Memorial Edition, 1964, con prefacio de Robert Kennedy; primera edición, 1956.
- KRUEGER, Anne (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64(3), junio 1974.
- LAMOUNIER, Bolívar (1989): "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", en ALFRED STEPAN, ed. (1989).
- LINZ, Juan (1982): "The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problem of Consolidation of Political Democracy". Trabajo presentado en la International Political Science Association, Tokio Roundtable, marzo 1982.
- MARSHALL, T. H. (1950): "Citizenship and Social Class", en T. H. MARSHALL y Tom BOTOMORE (1992): *Citizenship and Social Class*. Londres, Pluto Press.
- MARTINS, Luciano (1983): "Le Regime Autoritaire Brésilien et la Liberalization Politique". *Problemes d'Amerique Latine*, N° 65. También publicado en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, eds. (1986b).
- MELO, Marcus André (1996): "Governance e a Reforma do Estado: O Paradigma Agente-Principal". *Revista do Serviço Público*, 47(1), enero 1996.
- MELO, Marcus André, y ROSÁRIO COSTA, Nilson do (1995): "A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estra-tégica, Atores e Agendas Internacionais", en E. REIS, M. H. TAVARES DE ALMEIDA y P. FRY, eds. (1995): *Plu-ralismo, Espaço Social e Pesquisa*. San Pablo, Hucitec.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1995): *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Imprensa Nacional, noviembre 1995. Plan aprobado por la Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, setiembre 1995.
- NUNBERG, Barbara (1995): "Managing the Civil Service - Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries". Washington, DC, World Bank Discussion Paper N° 204, abril 1995.
- O'DONNELL, Guillermo, y SCHMITTER, Philippe (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe, y WHITEHEAD, Laurence (eds.) (1986a): *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe, y WHITEHEAD, Laurence, eds. (1986b): *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore, The John Hopkins Univ. Press.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- OSBORNE, David, y GAEBLER, Ted (1992): *Reinventing Government*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- PALMA, Giuseppe Di (1990): *To Craft Democracies*. Berkeley, University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1986): "Some Problems in the Study of Transitions to Democracy", en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD (eds.) (1986a).
- PRZEWORSKI, Adam (1990): *The State and the Economy under Capitalism*. Chur, Harwood Academic Publ.
- PRZEWORSKI, Adam (1991): *Democracy and the Market*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1993): "Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions: Poland in the Western Europe Perspective", en BRESSER PEREIRA, MARAVALL y PRZEWORSKI (1993).
- PRZEWORSKI, Adam (1995a): "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention". Mimeo. Trabajo presentado en la conferencia "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, España, julio 1995.
- PRZEWORSKI, Adam (1995b): "O Que os Países Civilizados Têm em Comum". Folha de S. Paulo, 2 de abril, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam (1996a): "On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective". Presentado en el seminario "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", patrocinado por MARE, BID y Naciones Unidas. Brasília, 16-17 de mayo, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam (1996b): "Nota sobre o Estado e o Mercado". *Revista de Economia Política*, 16(3) julio 1996.
- PRZEWORSKI, Adam, y LIMONGI, Fernando (1993): "Political Regimes and Economic Growth". *Journal of Economic Perspectives*, 7(3) verano 1993.
- PRZEWORSKI, Adam, y LIMONGI, Fernando (1997): "Modernization: Theories and Facts". *World Politics*, 49(2), enero 1997.
- PUTNAM, Robert D. (1993): *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press.
- RANSON, Stewart, y STEWART, John (1994): *Managing for the Public Domain*. Londres, St. Martin's Press.
- REIS, Fábio Wanderley (1994) "Governabilidade e Instituições Políticas". En VELLOSO (ed.) (1994).
- SHEPHERD, Geoffrey, y VALENCIA, Sofia (1996): "Modernizando a Administração Pública na América Latina: Problemas Comuns sem Soluções Fáceis". *Revista do Serviço Público*, 47(3) setiembre 1996.
- STEPAN, Alfred (ed.) (1989): *Democratizing Brazil*. Nueva York, Oxford, Oxford University Press.
- STIGLER, George J. (1971): "The Theory of Economic Regulation", en STIGLER (1975): Originalmente publicado en *Bell Journal of Economics and Management Science* (primavera 1971).
- STIGLER, George J. (1975): *The Citizen and the State*. Chicago, Chicago University Press.

- STIGLITZ, Joseph E. (1989): "The Economic Role of the State", en Arnold HEERTJE (ed.) (1989): *The Economic Role of the State*. Oxford, Basil Blackwell.
- STIGLITZ, J. (1992): "Methodological Issues and the New Keynesian Economics", en A. VERCELLI y N. DIMITRI (eds.) (1992): *Macroeconomics: a Survey of Research Strategies*. Oxford, Oxford University Press.
- STIGLITZ, Joseph (1993a): "Pos Walrasian and Post Marxian Economics". *The Journal of Economic Perspectives* 7(1), Winter 1993.
- STIGLITZ, Joseph (1993b): "The Role of the State in Financial Markets". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*. Suplemento del *The World Bank Economic Review* y del *World Bank Research Observer*.
- STIGLITZ, Joseph E. (1994): *Wither Socialism?* Cambridge, Ma., The MIT Press.
- STOKES, Susan (1995): "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru". *Univ. of Chicago, Chicago Center on Democracy*, T. n° 6.
- VELLOSO, João Paulo Reis, ed. (1994): *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, VI Fórum Nacional, abril 1994. Rio de Janeiro, José Olympio e Fórum Nacional.
- WORLD BANK (1997): *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, The World Bank (marzo 1997, versión previa).
- Washington Post (1997): "Americans Oppose Cutting Entitlements to Fix Budget". *Washington Post*, 29/3/1997 (Resumen del informe de encuestas de opinión sobre derechos sociales en los Estados Unidos, dirigida por el Washington Post, Harvard University y Kaiser Family Foundation).
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York, The Free Press.

RESUMEN

La reforma del Estado, tema central en las agendas gubernamentales durante los años '90, posee fundamentos históricos y lógicos, los cuales son presentados en este artículo. Considerando cuatro aspectos centrales que vienen orientando esa reforma –la delimitación del tamaño del Estado, la redefinición de su papel regulador, la recuperación de la "governancia" y el aumento de la gobernabilidad– se delinean las principales tendencias que caracterizan las nuevas relacio-

nes del Estado con la sociedad. Estos aspectos interactúan en el sentido de la reconstrucción del Estado por medio de su fortalecimiento, considerando siempre el supuesto del régimen democrático –el único que puede garantizar un Estado que dé respuestas a la ciudadanía–. Mediante un abordaje conceptual de las nuevas instituciones, el trabajo diferencia y analiza las actividades exclusivas del Estado, define y examina la noción de propiedad pública no estatal y señala las diferentes lógicas de mecanismos de control de que disponemos en la actualidad.

SUMMARY

This paper presents the historical and logical bases of the state reform, a central theme in the governmental agendas along the 1990s. The main trends in the new relations between state and society are designed, taking into consideration four aspects which englobe and explain the state reform process: the limits to the state direct sphere of action; the redefinition of its role as market regulator; the increase of governance and the strengthening of governability. These features interact for the

rebuilding of the state through its empowerment, taking always in account the democratic regime –the only one that can guarantee state to be truly turned to its citizen. Pointing out the most important framework for the conceptualization of the state reform, the approach analyzes the new institutions, distinguishes the exclusive state activities, defines the notion of public non-state property and shows the different logics one can see in a range of control mechanisms.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos

"La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 38, N° 150, julio-setiembre 1998 (pp. 517-550).

Descriptores: <Ciencia política> <Teoría política> <Reforma del Estado> <"Gobernancia"> <Gobernabilidad> <Regulación/desregulación> <Sector público no estatal> <Mercado> <Mecanismos de control> <Democracia>.