

El rumbo de la reinención del gobierno

Pasó la época de los modelos absolutos. Hoy mandan las particularidades regionales y sociales bajo un gran denominador común: la eficacia que resulta de la voluntad política.

Marie-Françoise Bechtel, Consejera de Estado,
Francia

Cada experiencia nacional debe abordarse en relación con el contexto internacional. ¿Cuál es hoy ese contexto? Para ser breve, me atengo a las conclusiones del informe general del comité de expertos del Ecosoc, tal como se presentó a principios de abril de 2003. Producto de la Declaración del Milenio (octubre de 2000), firmada por casi todos los Estados, estas conclusiones sitúan en el tiempo y en el espacio la cuestión de la administración pública. Las reformas administrativas emprendidas después del éxito de la new public management, nos llevó a moderar la idea de que había un modelo universal para esas reformas. En el transcurso de la última década, el fracaso de ciertas reformas inspiradas por organizaciones multilaterales, pone de manifiesto la diversidad espacial: hoy nos interesan las diferencias de los problemas según la región de que se trate, sus tradiciones sociales y culturales, así como su especificidad nacional. De este modo, comenzamos a percibir que las reformas administrativas no estaban hechas de remedios ni mucho menos de pociones milagrosas susceptibles de aplicarse en países que no padecen los mismos males. Había que reflexionar sobre la evolución del país, diagnosticar sus problemas específicos, sus fortalezas y debilidades, y en fin, hacer una reflexión sobre su futuro. Desde esta perspectiva, a mi juicio la única razonable, “reinventar el gobierno” no consiste en aplicar recetas mecánicas sino en saber lo que significa “gobernar”.

Ahora bien, esto es difícil porque plantea la cuestión del papel de los Estados. Hoy la globalización de los intercambios nos lleva a querer implantar, al mismo tiempo, una administración eficaz y un Estado modesto. ¿Son así de simple las cosas? Los países cuya administración hace muchas cosas se dividen en al menos dos categorías: aquellos donde esa poderosa administración hace las cosas bien, y aquellos donde las hace mal, lo que no ofrece los mismos problemas. Por su parte, los países con una administración débil requieren un mínimo de cultura administrativa y, de nuevo, ofrecen varias categorías: los países que cuentan con una administración pero casi no tienen Estado; los que tienen un Estado pero no una administración, o muy poca, etcétera. También habrá que tomar en cuenta la cuestión de la administración central, que convertimos, tal vez un poco apresuradamente, en un criterio de la democracia; pero la verdad es que si bien existen excesos de parte de la administración central, también hay casos en que la descentralización conduce a caciquismos, clanes y mayor corrupción. Queda claro, no obstante, que la lucha contra la corrupción supone un poder central voluntario que arriesga el atropello de las libertades públicas.

En mi opinión, estas son las consideraciones que debemos tener presentes si queremos “reinventar” el gobierno. Ante todo, debemos abstenernos de proyectar un modelo universal como el único posible.

La eficacia

Tomadas estas precauciones, en la idea de modernizar el gobierno hay cuestiones comunes que resultan de gran utilidad. Considero que los retos que debe enfrentar un gobierno moderno, sean internos o externos, se sintetizan en una sola palabra: eficacia. En el fondo, “reinventar el gobierno” es definir lo que para un gobierno es la eficacia máxima y, según el caso, los medios para obtenerla.

Para abordar el problema de la eficacia habría que hacerse dos preguntas que permitan medir el desempeño de un gobierno y eliminar todas las consideraciones parásitas:

1. ¿Tiene este gobierno un buen desempeño con el exterior, es decir, sostiene un Estado respetado, capaz de tomar decisiones autónomas en la esfera internacional y con aptitud para unirse a otros en zonas solidarias (Unión Europea, Mercosur, Asean, etcétera)?
2. ¿Tiene este gobierno un buen desempeño en el plano interno, es decir, asegura a sus ciudadanos un mínimo nivel de igualdad y de derechos?

Después podríamos hablar de la naturaleza de esa igualdad y de esos derechos, pues no en todas partes se definen de la misma manera. ¿Por qué no? ¿Acaso debemos querer un mundo uniforme? Si la globalización se vale de un modelo universal, ¿no corre el riesgo de profundizar las diferencias?

Es evidente que no pretendo dar recetas, pero a través de preguntas pertinentes puedo tratar de definir mi punto de vista, que puede tener el mismo valor que cualquier otro. Mis respuestas se basan, desde luego, en los dos criterios que propuse con anterioridad: un Estado con buen desempeño en el plano exterior e interior.

La eficacia de ciertas experiencias

La clave del éxito de la evolución francesa desde hace algunas décadas, reside en dos proyectos. El primero son los servicios públicos poderosos que se contradicen con los valores que hoy prevalecen en la globalización, por eso formularé la pregunta de una manera un poco distinta: ¿Hasta qué punto un Estado que tiene características comparables a las de Francia — como China, por ejemplo— debe defender la teoría de los servicios públicos? ¿Esto significa que el gobierno debe asegurar la igualdad de los usuarios del servicio en todo el país, a pesar de las desigualdades sociales y territoriales (distribución equitativa de las tarifas), de la continuidad del abasto (esencial en materia energética, como lo demostró California y, recientemente, Italia), y de la racionalidad de las inversiones (contraejemplo de los ferrocarriles británicos o del sistema de salud)? Debemos prestar atención al hecho de que dismantelar el servicio ofrecido a la población acarrea efectos negativos que de inmediato pesarán sobre el presupuesto, ocasionando transferencias sociales.

El otro elemento positivo en la tradición francesa es haber sabido dotarse de una alta función pública, competente, atractiva para los mejores, e imparcial, que no cede a intereses particulares y grupos de presión. Se trata de un proyecto precioso, capaz, tal vez, de repetirse en otros países.

Modernizar los métodos de gobierno

La segunda cuestión es precisamente la modernización de los métodos de gobierno, y en primer lugar, la gestión del gasto público. La idea de contar con un presupuesto por objetivos y programas que sea controlado a posteriori, se abre camino en Francia y en otros países que han pasado al financiamiento plurianual de los gastos de funcionamiento

e inversión. Hungría, por ejemplo, adoptó este sistema antes que Francia, donde se aprobó por votación en el año 2000. Dejo de lado, a propósito, el tema del nivel de gastos públicos porque está contaminado por debates que no tienen en absoluto el mismo sentido según el grado de desarrollo de los países. El futuro dirá si el paso al financiamiento por objetivos, con las nuevas formas de evaluación que supone, es una buena vía; debemos esperar. Y en un plano más amplio, si Francia se ha demorado en adoptar el financiamiento plurianual, aún no está a la altura en materia de gestión de recursos humanos: previsión de necesidades en efectivos, definición de tareas y profesiones. Queda camino por recorrer en este ámbito, temible por estar vinculado a mentalidades seculares.

Eficacia del gobierno y desarrollo

El verdadero problema es contar con un gobierno que participe suficientemente en el desarrollo económico y social del país, sin que esta participación se traduzca en corrupción. Por consiguiente, el esfuerzo al principio debe recaer en la gente— la gente puede ser mejor que el sistema— pero no se pueden olvidar las estructuras. La pregunta entonces es: ¿Cuáles son las condiciones imperativas para que el sistema aporte garantías de eficacia e imparcialidad? Me parece evidente que no hay ninguna posibilidad de respuesta fuera del poder político. La instauración de un servicio desinteresado del Estado supone que el poder público brinde los medios para: a) formar hombres y mujeres cuya función sea respetada, es decir, bien remunerada y basada en el mérito personal; b) tener una justicia independiente e íntegra; c) adoptar políticas públicas que permitan a la mayoría de la población avanzar en sus expectativas materiales (problema de la emigración). De modo que esta cuestión no sólo tiene un aspecto técnico, sino que —y esta es mi conclusión— las buenas técnicas de gobierno suponen, en primer lugar, una voluntad política apropiada. Después podemos pasar a la mecánica...