

Una guía para el debate sobre la construcción de un Estado para la democracia

TEMAS Y PREGUNTAS

- **Los ejes de las transformaciones.** La reconstrucción de la estatalidad, es decir, la capacidad y el poder para ejercer las facultades del Estado, es condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía. Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades.

El desafío actual para la transformación del Estado no consiste, sin embargo, en el debate entre “más o menos Estado”. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y con políticas efectivas de educación, salud, seguridad, y de apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo. Los ejes de la renovación estatal son la profesionalización del servicio civil, la modernización de las organizaciones burocráticas y el fortalecimiento del poder político del Estado, para que los objetivos definidos mayoritariamente por las sociedades puedan alcanzarse.

- ✓ *¿Los problemas de América Latina se deben a una presencia excesiva del Estado o a su retirada?*
 - ✓ *¿Cuáles son las políticas para profesionalizar y modernizar la burocracia pública considerando los actores políticos y sociales involucrados, especialmente los sindicatos estatales?*
 - ✓ *¿Cuál es el modelo de administración pública necesario ante las aspiraciones y las necesidades de cada país latinoamericano?*
 - ✓ *¿Cómo fortalecer la legitimidad estatal y el poder para planificar, diseñar y aplicar las políticas públicas?*
 - ✓ *¿Es la captura por poderes fácticos un riesgo para la capacidad del Estado de ejecutar la voluntad mayoritaria?*
- **Estado y redistribución.** Un desafío central de nuestras democracias es mejorar la distribución del ingreso en una región que posee el nivel de concentración más alto del mundo. A su vez, la concentración de riqueza suele derivar en concentración de poder. Ese poder es, a menudo,

competitivo con el poder público encargado de ejecutar la voluntad expresada en las elecciones. En ese sentido, la inequitativa distribución del ingreso existente hace necesaria una redistribución de poder y un aumento de la autonomía estatal respecto a los poderes fácticos. El Estado es un instrumento indispensable en esta tarea. Pero muchas veces carece de autonomía en relación con los sectores económicamente más poderosos y, por ende, poder para hacerlo.

El argumento reiterado de que el Estado no le sirve al ciudadano se explica, así, no sólo porque el Estado es débil o le falta capacidad (la razón técnica), sino fundamentalmente por una razón política: porque el Estado no les pertenece a las mayorías, en parte porque la voluntad de la mayoría no se organiza alrededor de opciones sustantivas, porque la voluntad de la mayoría es ignorada en el ejercicio del poder y porque el Estado es capturado por los poderes fácticos.

La dependencia de los poderes fácticos genera ruptura entre el Estado y el resto de la sociedad, lo aleja aun más del ciudadano. Este punto interactúa con el tema del Estado y de la representación: si hay mejor representación, el Estado tiene la capacidad de producir mayores cambios. La representación fortalece la autonomía estatal. La organización republicana la controla.

La insuficiente capacidad estatal para formular políticas públicas y la falta de poder político para la aplicación de políticas redistributivas representan algunos de los mayores obstáculos para la expansión de la ciudadanía social y la reducción de brechas de bienestar. Un caso típico se observa en la cuestión impositiva, la que nos interesa aquí, no tanto desde la óptica económica, sino desde la perspectiva política.

- ✓ *Las preguntas, generalmente eludidas, son ¿quién ejerce control sobre el Estado? Y, también, ¿genera éste las políticas votadas mayoritariamente o, por el contrario, está capturado por sectores minoritarios y alejado de la voluntad general? Quién tiene el poder en el Estado no es un debate instalado en nuestras sociedades, a pesar de que de esa cuestión depende, nada menos, conocer para quién actúa el Estado.*
- ✓ *¿Cuáles son las políticas clave para lograr la recuperación de la estatalidad?*
- ✓ *¿Cuán importante es en esta materia introducir profundas reformas en el sistema impositivo?*
- ✓ *¿Cómo construir capacidad técnica para hacer de la cuestión fiscal y tributaria una herramienta para la reducción de brechas sociales?*
- ✓ *¿Cómo generar poder político para lograrlo?*
- ✓ *¿Cómo puede contribuir a este resultado la mejora en los mecanismos institucionalizados de diálogo económico y social?*

Poder, Estado y democracia en América Latina

No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus

intervenciones. Si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar de la ciudadanía, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es la llave maestra de acción colectiva para lograrlo.

El debate sobre la construcción y reconstrucción estatal en el escenario de pos-transición es, por lo tanto, impostergable. Es preciso, además, hacerlo

No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones. Si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar de la ciudadanía, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es la llave maestra de acción colectiva para lograrlo.

integralmente, desde las visiones más conceptuales en pugna, que determinan formas, papel y presencia estatal diferenciada, hasta los planos más operativos y concretos que sustentan las capacidades de acción estatal.

El Estado es, por supuesto, una organización compleja constituida por burocracias e instituciones que tiene como función asegurar la vigencia del estado democrático de derecho,²⁶ expedir las leyes que regulan la actuación de los ciudadanos y de los funcionarios públicos, y ser el instrumento mediante el cual se ejecutan las políticas públicas del gobierno electo por la mayoría. Para ejercer estas funciones esenciales, posee potestades que ninguna otra organización o individuo debe poseer en la misma sociedad. Si esta condición no se cumple, su capacidad para ordenar el poder de los particulares será escasa o nula. Y si la democracia carece del Estado para organizar el poder en el conjunto de la sociedad, enfrenta una imposibilidad sustantiva para cumplir su objetivo central.

Pero la realidad dista de ser lo que predica esta definición. ¿Por qué, siendo la democracia una forma de organización social del poder que debería concretar la voluntad de la mayoría, tiende en muchos casos a generar políticas y actos de gobierno que benefician a las minorías? Esto implica que en estos casos el Estado no posee soberanía interior y que el poder delegado en el Gobierno se vuelve inaplicable.

¿Qué sucede cuando, en una democracia, el Estado carece de poder? ¿Hasta dónde cuenta con el poder necesario para ejecutar el mandato electoral y ampliar la ciudadanía? ¿Cuáles son las consecuencias

inmediatas de la “incapacidad del Estado para democratizar”, por ejemplo, en términos de la crisis de representación? ¿Cuáles son los efectos en términos de sostenibilidad democrática si la soberanía popular es delegada en un Estado que no tiene poder? En suma, ¿quiénes detentan el poder en la sociedad? ¿Cómo puede el Estado recuperar el poder necesario para democratizar?

Los temas asociados a una capacidad efectiva de acción estatal y el debate sobre poder y Estado están, por ello, íntimamente relacionados. El Estado requiere mecanismos concretos, recursos y capacidad institucional para diseñar y poner en marcha políticas públicas de desarrollo humano, redistribución de la riqueza, combate a la pobreza y seguridad pública. Pero ello no es posible sin una amplia base de apoyo político y social.

Luego de la ola desestatizadora, hoy resulta difícil explicar que por exceso de Estado no se puedan cumplir los compromisos electorales. Por el contrario, la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley, por qué, en fin, vivimos en muchos casos una democracia pobre porque poseemos un Estado pobre, limitado y dependiente. En muchos de nuestros países, poseemos Estados que simplemente son incapaces de ejercer sus funciones, y fallan además en su capacidad para representar a las mayorías y escapan a los controles de la república.

Poseemos Estados que simplemente son incapaces de ejercer sus funciones, y fallan además en su capacidad para representar a las mayorías y escapan a los controles de la república.

Estas cuestiones afectan la legitimidad y la eficacia de la democracia. Debilitan la noción de que la democracia es el mejor sistema de organización política y que su funcionamiento asegura una progresiva expansión de la ciudadanía. Si el poder no está en el Estado (para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado), tanto la legitimidad de origen (la soberanía popular) como la legitimidad de finalidad (la ampliación de la ciudadanía) se ven fuertemente alteradas.

26 Entendiendo por tal la plena vigencia de las normas emanadas de los representantes electos, las condiciones necesarias para que esa vigencia sea efectiva y el pleno respeto a las relaciones normadas entre los individuos, las otras organizaciones y el Estado.

Si el poder no está en el Estado (para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado), tanto la legitimidad de origen (la soberanía popular) como la legitimidad de finalidad (la ampliación de la ciudadanía) se ven fuertemente alteradas.

En el estudio del PNUD (2004) sobre la democracia en América Latina se pueden leer los resultados de más de 240 entrevistas realizadas a dirigentes políticos y sociales de la región entre los que se incluyen 40 presidentes, vicepresidentes o personas que ocuparon esos puestos (*el cuadro incluido a continuación resume los principales resultados de esa indagación; ver Cuadro 6, así como el Gráfico 5 presentado previamente*). Cuando se consultó sobre quién poseía el poder en sus países, las respuestas de los entrevistados coincidieron en mayor medida que en cualquier otro tema, al responder que “el poder no estaba en los electos”.

Cuadro 6 ¿Quiénes ejercen poder en América Latina?

Poderes fácticos	Cantidad de menciones / %
Grupos económicos/ empresarios/ sector financiero	150 (79,7%)
Medios de comunicación	122 (65,2%)
Iglesias	82 (43,8%)
Sindicatos	58 (31%)
Sector indígena	6 (3,2%)
Poderes ilegales: mafias, narcotráfico, guerrilla, paramilitares	48 (26%)
Organizaciones de la sociedad civil	24 (12,8%)
Poderes formales	
Poder ejecutivo	68 (36,4%)
Poder legislativo	24 (12,8%)
Poder judicial	16 (8,5%)
Fuerzas de seguridad	
Fuerzas armadas	40 (21,4%)
Policía	5 (2,7%)
Instituciones y líderes políticos	
Partidos políticos	56 (29,9%)
Políticos/ operadores políticos/ líderes políticos	13 (6,9%)
Factores extraterritoriales	
Estados Unidos/ La embajada norteamericana	43 (22,9%)

Fuente: PRODDAL, *Ronda de consultas con líderes de América Latina*, (2002).

Que el poder no se encuentra de manera central en el Estado no es, por lo tanto, un misterio. Casi el 80% de los propios actores que deben representar el poder delegado por el pueblo coinciden en afirmarlo. Sin embargo, estamos lejos de discutir el tema con la importancia que amerita.

Desigualdad del ingreso, asimetría del poder político, deficiencia estatal, tienen como secuelas las crisis de representación, de gobernabilidad y la baja calidad de la democracia. Tales crisis derivan en el incumplimiento de las promesas electorales, la comprobación por parte de la opinión pública de la incapacidad del gobierno de modificar la realidad, los fracasos en llevar adelante programas y reformas, la frustración de las esperanzas de los electores, la sustitución de alianzas originales por nuevas alianzas que imponen cambios en los programas votados.

Desde el punto de vista de la democracia electoral, la cuestión también es relevante porque la desigualdad del poder limita el rango de opciones con que cuenta el ciudadano en el proceso electoral. Hay temas que los poderes fácticos excluyen de la agenda pública. Muchos de ellos son precisamente aquellos que tocan de manera directa al déficit de ciudadanía social. Son los debates prohibidos de América Latina, los debates sobre los orígenes de su pobreza y desigualdad. La debilidad de lo público restringe el ámbito del debate, hace que determinados temas se marginen de la agenda, restringiendo el rango efectivo de opciones.

Es imperioso, en consecuencia, promover un debate sobre la cuestión del poder y el Estado en las democracias pobres y desiguales de América Latina, para impedir que se instale la peligrosa espiral que se realimenta de la desigualdad de poder, la debilidad estatal y “los incumplimientos de la democracia” que se expresaría de diversas maneras:

- Los graves déficit de ciudadanía que afectan a América Latina, sobre todo en las esferas civil y social.
- La concentración de ingresos más alta del mundo.
- El hecho de que esa concentración de ingresos se traduce en una alta concentración de poder económico y social.

Son los debates prohibidos de América Latina, los debates sobre los orígenes de su pobreza y desigualdad.

- El desbalance de poder entre los miembros de una sociedad requiere de la capacidad regulatoria estatal. Lograr un razonable equilibrio no se producirá espontáneamente ni lo generará las fuerzas del mercado.
- Sin embargo, la concentración de poder fuera del Estado afecta la capacidad de éste para regular el poder en la sociedad. El Estado llega en ocasiones a ser secuestrado por los poderes fácticos.
- Esto conduce a una peligrosa realimentación: la debilidad de poder produce debilidad estatal y ella, a su vez, amplía los desequilibrios de poder en la sociedad.
- En esas condiciones, la capacidad de un sistema democrático para resolver los déficit civiles y sociales es escasa y, por ende, la crisis de representación se amplía y el apoyo popular disminuye por la pérdida de legitimidad del gobierno.
- Nos internamos en un proceso que nos aleja cada vez más de la idea de la democracia de ciudadanía posible que expusimos al comienzo de este trabajo.

Por estos motivos, nuestros estudios sobre la sostenibilidad democrática deben asumir como una cuestión central el análisis del poder, su concentración y la pérdida de la capacidad estatal para democratizar.

Una consecuencia de aplicar esta perspectiva será mostrar los efectos limitados que suelen tener los programas de reforma estatal. Un ejemplo lo constituyen los esfuerzos, frecuentemente infructíferos, de reformas institucionales que no tienen en cuenta la debilidad sustantiva del Estado para ejecutar políticas. O, de manera más general, la idea que el fortalecimiento técnico de las instituciones implica un Estado que funciona mejor. Un Estado sin poder no podrá contar con burocracias eficaces ni con instituciones aptas. Este es el caso de las reformas en la administración de justicia que intentan mejorar la eficacia de burocracias judiciales, pero que no cuentan con un Estado con poder para aplicar las normas.

Otra consecuencia es que este análisis dará también una nueva perspectiva en términos de compren-

Por estos motivos, nuestros estudios sobre la sostenibilidad democrática deben asumir como una cuestión central el análisis del poder, su concentración y la pérdida de la capacidad estatal para democratizar.

der la naturaleza de la crisis de representación. Como se ha indicado anteriormente, la desigualdad extrema de poder implica pérdida de capacidad estatal para expandir la ciudadanía. Esa pérdida está, en parte, en el origen de la crisis de representación. No sólo porque restringe el proceso democrático de opción ciudadana (control de la agenda), sino también porque limita la efectiva tramitación de las demandas sociales.

Otra consecuencia es que este análisis dará también una nueva perspectiva en términos de comprender la naturaleza de la crisis de representación.

Dimensión, función y capacidad estatal

Aunque la estatalidad avanzó en América Latina durante la fase de industrialización dirigida por el Estado, fue variable en los distintos países, que en numerosos casos continuaron mostrando grandes déficit de desarrollo estatal. Las reformas económicas estructurales apostaron a un Estado con grados crecientes de desregulación de la economía e incluso a un papel subsidiario en muchas dimensiones del desarrollo social. No pocas veces confundieron, además, la reforma del Estado con el recorte del gasto público necesario para restablecer unas finanzas públicas sanas. En efecto, las condicionalidades impuestas por los organismos financieros internacionales comenzaron al inicio de los años ochenta siendo estrictamente económicas, pero gradualmente se ampliaron a las cuestiones de naturaleza extra-económica, que terminaron por limitar las funciones y por deteriorar las estructuras y los recursos técnicos estatales. La idea dominante de que el achicamiento al Estado era una condición necesaria para el desarrollo e indispensable para resolver el problema de la deuda, se instaló como un punto casi indiscutible de la agenda pública.

La confianza excesiva en mercados y la racionalización del gasto condujeron, de esta manera, a un Estado insuficiente para asegurar la democracia y, paradójicamente, para apuntalar el funcionamiento de economías de mercado que conjugasen crecimiento con desarrollo humano e inclusión social. A los déficit históricos de estatalidad con que contaban muchos países se unieron otros nuevos, que afectaron incluso a aquéllos que más habían avanzado en el pasado en la construcción de instituciones estatales más desarrolladas.

En los últimos años estas carencias se hicieron cada vez más notables y se ha hecho evidente un aumento de la función reguladora e incluso interventora del Estado. De hecho, nada ha incidido en hacer más evidente la necesidad de más Estado en el mundo entero que la crisis financiera global que se desató a fines de 2008. En América Latina, este debate se inició, sin embargo, mucho antes de la crisis, con movimientos políticos y llamados de diverso origen para que el Estado reasumiera un conjunto de funciones que había perdido durante el período de reformas (ver Recuadro 24).

Recuadro 24 Reconsiderando el Estado mínimo

“La confianza ilimitada en la capacidad del mercado para resolver todos los problemas no duró mucho. A mediados de la década de los noventa, se puso en evidencia el carácter desmesurado de ese optimismo y las mismas instituciones que lo promovieron, en especial el Banco Mundial, empezaron a poner en tela de juicio sus propios postulados iniciales, en particular, el de las bondades del Estado mínimo”.

Fuente: Mauricio García Villegas, texto elaborado para el proyecto.

La dicotomía Estado-mercado ha sido una fuente de polarización en América Latina, ya que en nuestra región se han entendido como criterios excluyentes de organización social. Sin embargo, el desafío actual del Estado latinoamericano no es, como tal, una cuestión de “más o menos Estado”. El problema radica, como se ha señalado, en la falta de capacidad y, como resultado, de legitimidad estatal. Si el objetivo político de la democracia es mejorar el bienestar, el Estado es el instrumento de acción colectiva para alcanzar esos objetivos. Se requiere, en otras palabras, un sector público y políticas públicas eficaces (ver Recuadro 25).

Recuadro 25 Las condiciones de un Estado fuerte

“Para que este Estado sea fuerte o capaz precisará, por un lado, contar con legitimidad ante la sociedad civil y la nación, y por el otro, sus finanzas deberán ser saludables y su administración, efectiva y eficiente”.

Fuente: Luiz Carlos Bresser-Pereira, texto elaborado para el proyecto.

El desafío actual del Estado latinoamericano no es, como tal, una cuestión de “más o menos Estado”.

Los debates sobre el tamaño del aparato estatal (por ejemplo, el número de funcionarios o el monto del gasto público) y sobre qué funciones debe realizar y cuáles delegar al mercado deben ser objeto del debate político y la opción electoral.

Por tanto, para encarar este análisis, debemos distinguir tres aspectos que a menudo se han confundido: dimensiones, funciones y capacidades. Por las *dimensiones* nos referimos a la presencia cuantitativa del Estado en una sociedad como, por ejemplo, el porcentaje de gasto o ingreso sobre PIB y el número de funcionarios. Desde este punto de vista, los niveles de gasto público no parecen excesivos para los patrones internacionales (ver Gráfico 12).

Sobre las *funciones* del Estado, existen muchas tipologías. Una que puede servir de base para el debate es la que propone el Banco Mundial (1997):

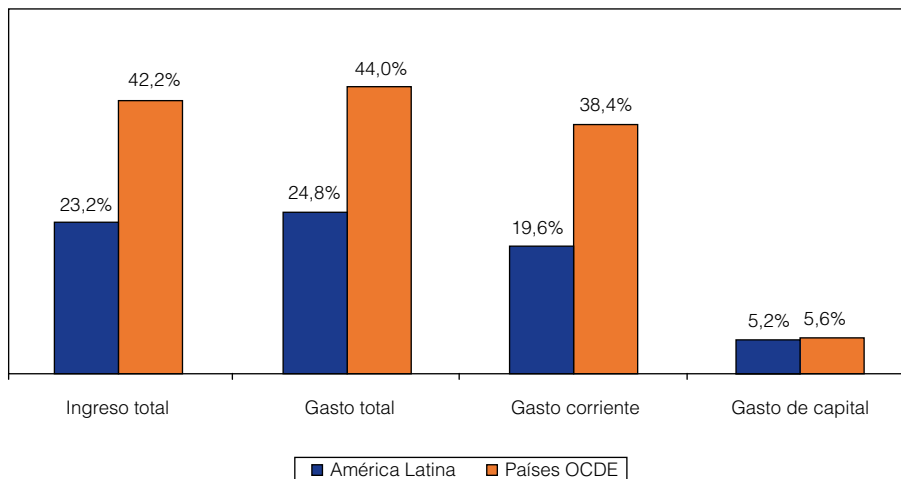
- *Básicas* (defensa, justicia y orden; salud pública; protección a los pobres; administración macroeconómica; protección de los derechos de propiedad);
- *Intermedias* (educación, medio ambiente, regulación de los monopolios, regulación financiera, seguridad social);
- *Activas* (política industrial; redistribución de la riqueza).

Sobre esta tipología, algunos analistas podrían sostener que las llamadas funciones intermedias son igualmente básicas y que esta lista deja de lado otras esenciales (como las más amplias de regulación de los mercados, que van mucho más allá de los monopolios y las fallas de los mercados financieros); que la redistribución del ingreso es inseparable de la lucha contra la pobreza en países como los latinoamericanos y, por ende, una función básica del Estado; y que entre las activas se deberían incluir el fomento tecnológico y la creación de empresas públicas.

Finalmente, en *capacidades* incluimos:

- Formulación de políticas públicas;
- Capacidad burocrática para ejecutar las políticas públicas;
- Poder político para aplicarlas, sin excepciones.

Gráfico 12 Composición del Gasto Fiscal en América Latina y la OCDE (% PIB)



Fuente: Con base en datos provenientes de la CEPAL (Badecon) y de la OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Capítulo II; *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, Capítulo I).

La combinación de ambas situaciones –poco Estado para enfrentar los desafíos de la democratización; pobreza y desigualdad– engloba el gran desafío que enfrenta la democracia en la América Latina del siglo XXI.

Una burocracia más eficaz, instituciones adecuadas a los desafíos actuales, recuperación de las funciones y el poder efectivo del Estado para ejecutar sus decisiones no tienen una correlación con el tamaño del Estado. En algunos casos, el tamaño del Estado puede perjudicar el funcionamiento y la capacidad para ejecutar la política que se pretende poner en práctica. La pregunta es, ¿qué debe hacer el Estado? ¿Con qué instrumentos debe contar el Estado? Después vendrá una discusión sobre la dotación de recursos humanos y el nivel de gasto.

Por otro lado, mientras el Estado recupera funciones, poderes y capacidades instrumentales, no se debe ocultar que en algunos casos, a pesar de su desmantelamiento, ha ido ocupando espacios inapropiados. Así, la contradicción que muestran algunos países es que, simultáneamente, falta y sobra Estado.

Hay dos ámbitos en los cuales, sin duda, la retirada estatal ha afectado la democracia. El primero es la imposibilidad de llevar a cabo los compromisos electorales, dado el tamaño del gasto público. El segundo

se expresa en la pérdida de bienes públicos, como la seguridad, que antes eran poseídos por las sociedades y que ahora son apropiados por agentes privados o muestran una deficiencia que afecta seriamente las condiciones de vida de los latinoamericanos.

Para el sociólogo estadounidense Charles Tilly, “con frecuencia, ha habido en la historia Estados débiles, pero hasta épocas recientes estos Estados raramente se han democratizado” (2007: 164). La conjunción de sistemas democráticos y Estados débiles es, por lo tanto, una novedad en la historia. En América Latina muchos Estados débiles coexisten, además, con democracia, pobreza y alta desigualdad.

La combinación de ambas situaciones –poco Estado para enfrentar los desafíos de la democratización, pobreza y desigualdad– engloba el gran desafío que enfrenta la democracia en la América Latina del siglo XXI.

Recuadro 26 La economía y su conexión al Estado

“La economía, como ciencia pero también como política pública, se ha ido alejando desde hace un cuarto de siglo de su vocación de disciplina intelectual abierta, a tal punto que aparece hoy como un “Estado dentro del Estado”, una fortaleza inexpugnable que dicta sus leyes a los gobiernos y a las sociedades”.

Fuente: Jean-Paul Fitoussi y Éloi Laurent, texto elaborado para el proyecto.

Sin Estado la construcción de democracia de ciudadanía es ilusoria

Vivimos una época en la cual el recurso del golpe militar es excepcional y está universalmente condenado. La cuestión para las minorías que solían recurrir a él, no pasa por desplazar al equipo de gobierno del control del Estado como sucedía en el pasado, sino por dos caminos posibles: por un lado, debilitar inmensamente al Estado para que no pueda ejecutar la voluntad mayoritaria y, por el otro, ocupar y cooptar al gobierno que está en el Estado. De esta manera, sin dar golpes militares, los sectores minoritarios en América Latina han visto, a menudo, en este doble juego de desarmar y ocupar el Estado una forma de licuar la decisión de las mayorías.

Si el Estado carece de las capacidades para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado, entonces tanto la legitimidad de origen, la soberanía popular, como la legitimidad de finalidad, la ampliación de la ciudadanía, se ven fuertemente debilitadas.

La pérdida de la capacidad estatal fue, como vimos, el resultado de la combinación del anacronismo del viejo Estado latinoamericano con la visión sobre su reforma inaugurada a partir de los años ochenta. La idea que ha dominado las políticas públicas durante las últimas décadas ha sido, por lo tanto, que el achicamiento al Estado era una condición necesaria para el desarrollo económico e indispensable para restablecer unas finanzas públicas sanas.

Contrastando con esa idea, creemos que la construcción estatal en el escenario del pos-transición debe centrarse en las capacidades que incrementen su eficiencia y su eficacia, es decir, en la profesionalización del servicio civil, en la modernización de las organizaciones burocráticas y en el fortalecimiento del poder político necesario para que las funciones y objetivos definidos por las sociedades no sean meras aspiraciones sino proyectos con posibilidades reales de aplicación.

Mientras que la eficacia se refiere al poder político del Estado y su adecuada organización (*ver* Recuadro 27), tema ya abordado, la cuestión de la eficiencia contiene dos grandes temas: las capacidades de los

Contrastando con esa idea, creemos que la construcción estatal en el escenario del pos-transición debe centrarse en las capacidades que incrementen su eficiencia y su eficacia.

Recuadro 27 La paradoja del poder

“Un gobierno que es muy poderoso dentro del marco institucional puede no ser eficaz a la hora de aplicar sus políticas. Una gran concentración de poder respecto del proceso de creación de políticas puede constituir demasiado poder para que las políticas sean eficaces”.

Fuente: Adam Przeworski, texto elaborado para el proyecto.

funcionarios públicos para el diseño y la formulación de las políticas públicas y de las burocracias para poner en marcha y ejecutar los programas y los proyectos.

Las reformas de la administración pública requieren incrementar la eficiencia y la calidad del servicio público (*ver* Recuadro 28). Con el creciente papel del sector público en las economías latinoamericanas, el imperativo de eficiencia es cada vez más necesario. Con excepción de las cancillerías (en unos países) y los ministerios de Hacienda y los bancos centrales, la profesionalización del servicio civil es, en general, muy baja en la región. Coexisten, más bien, formación profesional insuficiente, ausencia de meritocracia y un fuerte clientelismo.

Un Estado sin poder convierte a la democracia en un fenómeno crecientemente ajeno a los ciudadanos. Un Estado ineficiente malgasta los recursos públicos y no logra, más allá del poder con que cuenta el Estado, que las políticas públicas se ejecuten y aumenten el bienestar ciudadano.

En suma, nos enfrentamos en el tema estatal con una condición necesaria del funcionamiento de la democracia y de su sostenibilidad. Un Estado sin poder convierte a la democracia en un fenómeno crecientemente ajeno a los ciudadanos. Un Estado ineficiente malgasta los recursos públicos y no logra, más allá del poder con que cuenta el Estado, que las políticas públicas se ejecuten y aumenten el bienestar ciudadano. La relevancia de estas dos cuestiones debería hacer que se recupere al Estado como uno de los centros de nuestro debate político. Las alternativas para resolver nuestros déficit en esta materia deberían, asimismo, convertirse en un nodo de la competencia electoral.

Recuadro 28 La renovación de la burocracia estatal y la necesidad de un servicio civil profesional

“La burocracia estatal terminará convirtiéndose en un verdadero cementerio de proyectos políticos, con lo cual resultará cada vez más difícil reconstruirla a nuevo, a menos que algún gobierno consiga remover y renovar las viejas normas, dismantelar las antiguas estructuras, y/o erradicar pautas culturales y patrones de comportamiento indeseables.”

“Es difícil suponer que un verdadero proceso de cambio en materia de servicio civil pueda comenzar sin establecer la obligatoriedad definitiva del concurso como única vía de incorporación al sector público. Un subsistema de concurso cierra automáticamente las vías de ingreso no basadas en este principio. A continuación, el siguiente cambio de reglas de juego debería corresponder a la evaluación del desempeño, tecnología que vincula el pasado con el futuro de la gestión. En efecto, la evaluación permite establecer la contribución relativa de cada servidor público a la producción de bienes y servicios públicos (mirada al pasado), pero también ofrece información para evaluar déficit de capacitación, establecer perfiles de carrera y posibilidades de ascenso, considerar el otorgamiento de premios o aumentos salariales (mirada al futuro). Este es posiblemente uno de los aspectos más complejos para elaborar, pero también para implementar tecnologías en materia de modernización de una carrera profesional. También lo es el establecimiento de nuevos escalafones o regímenes de personal, así como una profunda reforma de la estructura y composición de las remuneraciones”.

Fuente: Oscar Oszlak, texto elaborado para el proyecto.