

Debates actuales sobre la reforma del Estado: comparando Chile y Estados Unidos

Cristian Plischoff Varas

Mucho se ha escrito en torno a la llamada reforma del estado o de la gestión pública. Académicos y gestores públicos han debatido respecto de cuales son las medidas a implementar para hacer la gestión pública más eficiente, eficaz y efectiva. Para algunos los procesos de reforma del estado son muy similares ya que de una u otra forma, tratan de enfrentar el mismo problema, el cambio de la estructura burocrática que conspira con el logro de un mejor estado. En cambio para otros, los cambios de la gestión pública deben enfrentarse adoptando una mirada particular, tomando en consideración que similares medidas de cambio de la gestión pública, pueden implicar distintas consecuencias. Pero, ¿cómo diferenciar aquellas políticas o recomendaciones que pueden ser adoptadas globalmente de aquellas que responden solamente a las particularidades de un solo país?, ¿cómo distinguir cuando hay técnicas de gestión que solamente se explican en la realidad de una país y no en la de otro?, ¿cómo evitar que las “modas”, tan comunes en nuestra área, sean adoptadas de manera irreflexiva, arriesgando potenciales consecuencias negativas tanto para el servicio como para la ciudadanía? La única forma de enfrentar este problema es por medio del desarrollo de análisis que nos ayuden a explicar las diferencias entre sistemas, develando sus distintos sentidos y orientaciones, para poder así adoptar una postura mas clara respecto de lo que resulta conveniente o no a uno u otro estado.

El presente documento es un esfuerzo por colaborar en este debate. En particular, se pretende entregar un análisis comparado entre Chile y Estados Unidos respecto de dos temas de real importancia en los debates sobre la gestión pública y la reforma del estado, las contrataciones públicas y los tipos de gobernanza que existentes en ambos países. Como parte de las conclusiones, se analiza una cierta propensión a tomar al sector privado como referente en lo que respecta a la gestión organizacional en el caso de Estados Unidos, cuestión que es coherente con el tipo de gobernanza predominante y con la idea de contrataciones en el sector público. Este punto, más que una explicación, es una primera línea de análisis que nos puede ayudar a comprender el porque ciertas medidas tan propias de la gestión privada, han tenido tanto asidero en el sector público en los Estados Unidos. Este ultimo elemento, sirve como un marco teórico que nos sirve para reforzar la idea que el enfoque comparado en temas de gestión pública, no solo nos debe servir para encontrar soluciones para mejorar la gestión pública, sino que nos debe ayudar también a reconocer las formas en que se deben adecuar estas recomendaciones a las realidades de cada país, tomando en consideración, con especial atención, los elementos culturales propios de cada país.

Debates sobre la Reforma del Estado: La Contratación en el Sector Público

Quizás una de las medidas que mayor respaldo ha tenido entre los países que han implementado importantes políticas de reforma del estado han sido las contrataciones a privados para la prestación de servicios públicos. Criterios tales como eficiencia y economía han sido los grandes argumentos para justificar que una entidad no estatal preste algún servicio público. La contratación se sustenta en la idea que si bien el estado considera alguna función importante para la sociedad, el traspaso de los recursos a los privados a cambio de la prestación del servicio, implicara que el estado utilice los escasos recursos que dispone de mejor manera, traspasando a los privados la responsabilidad de prestar los servicios, de acuerdo a ciertos criterios de calidad, pertinencia y oportunidad.

Esta nueva relación entre el estado y algunos actores tanto del sector privado como de la sociedad civil, ha adoptado distintas formas tales como la prestación de servicios, el outsourcing, las concesiones, entre otras. Pero, ¿cómo entender la relación que se describe entre la agencia o servicio público y el

ente privado (tanto con como sin fines de lucro)? En gran medida la relación se justifica en lo que se ha denominado la relación agente -principal.

Esta teoría trata de explicar las características y complicaciones que describen distintos actores en la prestación de ciertos servicios. La teoría del agente principal reconoce que en todo tipo de contratos se producen problemas ya que ambas partes buscan satisfacer sus intereses en un contexto donde se presentan asimetrías de información. El principal problema que esta teoría busca solucionar se refiere al como definir un contrato donde los intereses de ambas partes involucradas, no necesariamente son coincidentes. 'La principal preocupación es como el principal puede motivar de la mayor forma al agente para que éste actúe de acuerdo a los intereses del principal, tomando en consideración las dificultades en el monitoreo de las actividades del agente' (Sappington, 1991:45). De acuerdo a esta teoría para que ambas partes logren satisfacer sus necesidades, es necesario definir un contrato. Mediante éste, el principal puede obtener cierta prestación, por la cual el agente tendrá una compensación. Lane propone que en un contrato ideal 'una parte instruye a la otra parte a trabajar en su beneficio y recibe una compensación por ello' (Lane, 2000: 46).

Para llegar a un acuerdo ideal, el contrato debe cumplir al menos con ciertos requisitos: ambas partes deben tener la misma información antes del acuerdo, el agente debe ser neutral al riesgo, no deben existir costos para hacer cumplir los términos del contrato y debe ser posible observar las actividades del agente (Sappington, 1991). Estos requisitos son difícilmente logrados en la mayoría de los casos, especialmente, por las llamadas asimetrías de información existentes al momento de definir el contrato. Los problemas de selección adversa y de riesgo moral (moral hazard) son ejemplos de este tipo de complicaciones.¹

Tomando en consideración los anteriores elementos, parece claro que entre el estado, a través de un servicio público, y el agente privado al que se le asigna un contrato, se describe una relación agente principal. El interés del principal, en este caso un servicio publico, es el de brindar un servicio o producto a la comunidad. Para esto se acuerda con un privado la prestación de éste, implementándose un proceso de competencia entre los interesados, para ver quien logra satisfacer los intereses del servicio público de la mejor forma, básicamente en términos de eficiencia y calidad del servicio brindado. Siguiendo con lo anterior, pero especificando un punto clave al momento de plantear el tema de la contratación a privados es el que se refiere a la idea de los "contratos incompletos." Tal como fue planteado por Heinrich y Choi (2005) debido a las características de ciertas funciones que debe cumplir el estado, existen ciertas áreas donde la naturaleza del servicio que se pretende entregar hace muy difícil el lograr un contrato completo. Desde el punto de vista de la teoría del agente principal, esto nos pone en una situación muy compleja, ya que supondría que el agente podría tener un grado de discreción superior al necesario, generando potenciales problemas en la relación entre el principal y el agente. Especial atención se debe poner en el caso de la contratación de servicios sociales, ya que estos muchas veces se ven supeditados a factores cíclicos como ciclos económicos, que pudiesen afectar de una u otra manera el servicio que se pretende brindar. El lograr un contrato "completo" implicaría, desde el punto de vista de la teoría del agente principal, que tanto agente como principal logren satisfacer las necesidades que los llevaron a crear el contrato. Desde el punto de vista de una perspectiva administrativa racionalista, implicaría que quien define el contrato es capaz de especificar todas las tareas a cumplir por parte del empleado, logrando de este modo un total control del empleado, muy en línea con las lógicas más básicas de los defensores de la administración científica.

¹ Selección adversa se refiere a la información necesaria antes del acuerdo, como por ejemplo las reales capacidades del agente, y riesgo moral se refiere a las acciones que efectúa el agente posteriormente a la firma del contrato.

El discutir el tema de las contrataciones implica el enfrentar dos grandes temas. Por un lado desde el punto de vista de los proveedores, cuan posible es el real desarrollo de mercados de proveedores que compitan entre ellos para brindar un buen servicio a un bajo precio. El segundo punto de vista que surge a propósito del tema de las contrataciones se refiere a la capacidad de los servicios públicos de administrar los contratos de la mejor forma. Esto implica, de acuerdo a las palabras de Kettl (1993), desarrollar “capacidad de gestión pública”. Esto se refiere a elementos importantes desde el punto de vista de la organización que está monitoreando, particularmente, en términos de capacidades y experiencia en el diseño y monitoreo de contratos, experiencia en negociación, mediación, supervisión, control, entre otras habilidades (Kettl, 1993).

La contratación de servicios, si bien puede producir importantes niveles de ahorro para las agencias publicas, puede también generar algunos costos, particularmente costos de transacción, los cuales muchas veces no son tomados en cuenta por parte de los interesados en implementar este tipo de medidas (Van Slyke, 2003). A modo de ejemplo, podemos señalar la definición precisa del contrato, las capacidades de la agencia de monitorear los términos del contrato y además la intervención del medio ambiente para la creación de un ambiente que permita una efectiva competencia entre los futuros proveedores.

El panorama del uso de la contratación en los Estados Unidos, debido a su extenso uso, es muy disímil y variado. En el presente documento tomaremos en consideración un par de casos, que si bien es cierto pueden ser no muy significativos de estas materias, nos entregan algunos elementos para desarrollar nuestro análisis establecido al inicio. El primer caso es el que nos entrega Heinrich y Choi (2005), quienes al analizar el sistema de contratación desarrollado en el estado de Wisconsin para la prestación de programas de bienestar social, plantean varios aspectos que dan cuenta de los problemas en este tipo de contratos. Particularmente, se plantea la idea de “contratos incompletos”, vale decir, de contratos que no toman en consideración todos los problemas o contingencias que se puedan suscitar durante el periodo de implementación del mismo. Un segundo caso, es el planteado por Van Slyke, quien, en otro caso de prestación de servicios sociales, destaca las dificultades que se pueden reconocer en el desarrollo de contratos entre el estado y agentes privados, principalmente organizaciones sin fines de lucro. El autor destaca cuatro factores que dificultan un real y transparente proceso de negociación, donde existan las condiciones para que los oferentes puedan competir y los demandantes puedan monitorear los términos del contrato (Van Slyke, 2003:301). Las dificultades son las siguientes: restricciones del medio ambiente, acciones por parte de las organizaciones sin fines de lucro, relaciones en red y barreras aprobadas por el gobierno. Estas cuatro dificultades impiden que la prestación de servicios sociales se de de la manera adecuada, vale decir, como prescribiría el juego de la oferta y demanda.

Estos dos casos, más que ayudarnos a hacer una generalización sobre las dificultades o facilidades de desarrollar contratos entre privados y el sector público, nos plantean dos grandes preguntas sobre el verdadero significado de este tipo de prácticas en el sector público. Primero, ¿es factible llegar a contemplar un “contrato completo” con un proveedor?, de no ser así, ¿cuáles son los elementos a tomar en cuenta para que el agente prestador realmente lleve a cabo los términos del contrato en un ambiente tan dinámico como el sector público?. Segundo, ¿cuán extensiva puede hacerse la práctica de contratación en el sector público si las condiciones necesarias en términos de capacidades de gestión por parte del estado y de los oferentes de los servicios son difíciles de cumplir? Este tipo de preguntas deben servir de base para poder entender realmente si la promesa de eficiencia en el uso de recursos, que sugiere las contrataciones públicas, se puede cumplir. Interesante es constatar que este tema, no es monopolio solamente de la literatura académica, sino también de la prensa, quienes se han involucrado en este tipo de temas cuando la fe pública está en juego. Por ejemplo, se han desarrollado artículos de

prensa orientados a cuestionar contratos tan importantes como los referidos a la prestación de servicios que ha brindado Halliburton Co. al ejército norteamericano.² Mas allá de las controversias que se dan en este ambiente, vale la pena tomar en cuenta la inquietud respecto de las verdaderas debilidades y potencialidades de estos mecanismos.

El caso chileno puede ser útil en nuestro interés por ahondar en el tema de la contratación en el sector público. Esto, porque si bien es cierto en Chile la idea de entregar a privados, tanto con o sin fines de lucro, no es nueva, en tanto fue una práctica común durante los ochenta, es a partir de los noventa, que la perspectiva respecto del rol de privados en la prestación de servicios en el ámbito publico ha tomado nuevos bríos. La justificación a este respecto, ha sido similar que lo ya desarrollado, mejorar el uso de recursos públicos, traspasando a los privados el hacer más eficiente los procesos de producción y/o entrega de servicios.

La idea en este documento no es el hacer una evaluación de las distintas formas de contratación que ha desarrollado el estado chileno, sino que destacar uno de los aspectos antes señalados, que nos pudiesen ayudar a entender el fenómeno de las contrataciones en el Chile de hoy. Nos referiremos con especial atención a lo que ya definimos como las “capacidades de la gestión pública.” Vale la pena tener en mente este concepto para analizar algunos problemas en los que se ha visto involucrado el estado chileno, y que demuestran las dos caras de la contratación a privados. Por un lado, desliga al estado de ciertas tareas en las cuales antes tenía que involucrarse, pero por otro lado, genera una presión importante en las prácticas y estructuras del Estado para responder las necesidades que se generan con este nuevo tipo de relaciones entre el Estado y el sector público.

Uno de los mejores ejemplos de cómo el Estado chilenos ha enfrentado la relación con los privados, para resolver problemas públicos, es el desarrollo de concesiones. El sistema de concesiones en Chile ha sido un motor fundamental para el desarrollo del país en los últimos diez años. Particularmente, en lo que se refiere a las concesiones que se han hecho a entidades privadas para la construcción de obras viales. De acuerdo a cifras entregadas por autoridades del ministerio El caso de las concesiones a privados ha sido uno de los temas de mayor discusión en Chile. Este interés, no ha estado puesto principalmente en las consecuencias que estas prácticas han tenido para el proceso de reforma de la gestión pública, si no más bien, porque se han desarrollado procesos judiciales de gran revuelo, que han develado las consecuencias de pasar de ser un estado constructor de caminos a uno que concede a privados esa tarea. El debate que se ha dado en este punto, para quienes nos interesa el tema de la gestión pública, nos debe llevar a cuestionarnos, necesariamente, respecto de la capacidad de la real capacidad que tiene y tenía el estado para involucrarse en este tipo de prácticas. El debate en distintos niveles que se ha dado a este respecto, nos debe llevar a pensar que en realidad, para poder enfrentar un proceso de contratación tan importante como el impulsado por el gobierno chileno, se debían haber efectuado cambios previos en términos de las capacidades que tenía el estado para monitorear, diseñar y evaluar estas concesiones.

Sendos casos que han sido catalogados como de corrupción han presentado el tema de la incapacidad del estado chileno de enfrentar los desafíos que significo que en chile mas de 2000 kilómetros de carreteras estén concesionadas a privados de acuerdo a cifras de mayo de 2003.³ ¿Estaba el aparato publico preparado para ello? Tomando en consideración las declaraciones que han surgido a propósito de los casos que han salido a la luz pública a partir del 2003, se ha planteado que más que actos de

² Los Angeles Times, 28 de junio de 2005, 15 de marzo de 2005, New York Times, 28 de junio de 2005, entre otros.

³ Cifra entregada en el discurso presidencial del 21 de mayo de 2003.

http://www.gobiernodechile.cl/21mayo2004/discurso_2003.asp.

corrupción, lo que ocurrió fue que se tuvo que encontrar una manera de responder a las nuevas circunstancias que estaba viviendo el estado chileno, producto de cambiar de ser un constructor a un supervigilador. Si bien es cierto, en lo legal aún no se han cerrado los casos, lo valioso de estos procesos judiciales que se han desarrollado en torno al Ministerio de Obras Públicas, es que se abrió un debate que demostró que el aparato público debía modificar sus prácticas organizacionales, de remuneraciones, de procedimientos, entre otros aspectos, al nuevo mundo que se estaba creando. Esto, porque no es lo mismo un ministerio que construye caminos a uno que define los términos de lo que se quiere y supervigila el servicio que se brinda.⁴ La intención de este documento no es analizar el trasfondo ético de estos problemas, lo que se busca es develar un problema real que resulta a propósito del uso de las contrataciones como mecanismo de prestación de servicios o producción de bienes por parte de privados, a petición de agencias públicas.

Comparando los elementos que se entregan de la realidad de Chile y Estados Unidos, vale la pena señalar que el tema de las contrataciones está significando un tema de “doble filo” para el estado, en tanto se plantea como solución a temas siempre presentes en la gestión pública, como lo son el uso eficiente de recursos, pero por otro lado, ha acarreado nuevos desafíos y problemas que los estados aún no son capaces de resolver en su totalidad. En particular, la capacidad de generar contratos tan especiales que permitan adecuar sus términos al mundo cambiante y fluctuante en que nos movemos, y por otro lado, el fortalecer las capacidades de gestión pública del estado. Estos dos elementos permitirán que el estado pueda cumplir la promesa planteada por los defensores de la contratación, en términos de incrementar la eficiencia de los recursos públicos, a través de la provisión de servicios por medio de la acción de agente privados.

Debate sobre la Reforma del Estado: Tipos de Governance

El tema de las contrataciones tiene cierta relación con el segundo tema a tratar en el presente documento. Esto, porque la contratación pública ha implicado un cambio en la forma en que el estado se relaciona con otros actores para dar soluciones a problemas públicos. En esta parte se pretende indagar en un nivel superior o más amplio, en el que se ubica a la gestión pública, ya no solo como un fenómeno organizacional, sino también como parte del fenómeno mismo del Estado. Es lo que se ha dado en llamar la “dirección” de la sociedad, o utilizado la nomenclatura adecuada, la llamada *governance* o *governanza*.

El hecho que el estado, a propósito de los procesos de reforma y modernización, así como también a propósito de los procesos de globalización e internacionalización, nos debe hacer pensar respecto de que el estado fuerte, líder y emprendedor de antaño ya no existe más. La solución de grandes temas políticos, y muy especialmente sociales, ya no son de exclusiva responsabilidad del estado. Nuevos actores han entrado a jugar, no tan solo por su capacidad, sino también por que el propio estado se ha percatado que el mundo dinámico y cambiante en el que nos ha tocado vivir, se hace necesario reformular el rol del estado. La *governanza* busca enfrentar esta dinámica. Busca tratar de comprender

⁴ La demostración más palmaria de este debate son las palabras que emite el Presidente de la República en su discurso ante el Congreso el 21 de mayo de 2003. “Por otra parte, tenemos un problema crónico con nuestro Estado, que no ofrece remuneraciones adecuadas a profesionales altamente calificados. Esta es una vieja dificultad, que se arrastra por décadas, y que se hizo inmanejable ante las necesidades de un país en pleno crecimiento. Progresivamente se fue produciendo un deterioro de esta situación, la que no supimos atacar a tiempo. Progresivamente se fue ahondando la necesidad de contar con trabajo técnico de mayor cantidad y calidad para los desafíos que el país debía enfrentar en áreas esenciales. Para resolverlos, se crearon mecanismos distintos, que están sujetos a evaluación y crítica. Lo que debemos tener claro, lo sustantivo, es que ellos tuvieron por fin ejecutar obras legítimas e indispensables para el desarrollo del país.” http://www.gobiernodechile.cl/21mayo2004/discurso_2003.asp

la forma en que la sociedad es liderada o dirigida. Para algunos la utilización del concepto da cuenta de una visión ideológica que busca quitar al estado del primer plano para centrar en el mercado la solución de los problemas públicos. En cambio para otros, la idea de gobernanza no es ni más ni menos que el producto de los cambios que ha vivido la sociedad, que lleva a que el estado repiense la forma en que actúa.⁵

Para poder comparar la realidad de Estados Unidos y de Chile desde este prisma, tomaremos en consideración los tres tipos de gobernanza que desarrolla Kooiman (2003). El autor plantea que se pueden reconocer tres tipos de gobernanza: auto gobernanza, co-gobernanza y gobernanza jerárquica. Cada uno de estos tipos implica formas particulares de interacción entre actores sociales en lo que se refiere a la dirección de la sociedad. El primer tipo de gobernanza, la auto gobernanza, se refiere a “la capacidad de las entidades sociales de gobernarse ellas mismas autónomamente” (Kooiman, 2003:79). Este tipo de gobernanza pone especial énfasis en la capacidad que tienen los sistemas sociales de definir independientemente su dirección. El segundo tipo de gobernanza, la co-gobernanza, es para algunos, sinónimo de gobernanza. El autor señalado aporta al debate al señalar que este tipo de gobernanza es otro de los tipos de gobernanza y el no dar cuenta de las otras visiones implícitas en la definición misma de gobernanza, sería restringir el análisis. Particularmente, la idea de co-gobernanza apunta específicamente a las relaciones que se dan entre entidades sociales. Ejemplo característico de este modo de gobernanza es la idea del gobierno por redes, la colaboración, la cooperación, entre otras. “Los co-arreglos entre actores públicos y privados permean las fronteras entre los dominios sociales del estado, el mercado y la sociedad civil, por lo tanto creando mas oportunidades para experimentar con variadas formas de interacciones” (Kooiman, 2003:112). El tercer modo de gobernanza es el jerárquico. Este es el clásico modo donde el Estado ejerce su poder sobre el resto de los actores sociales, ejerciendo su liderazgo e imponiendo su criterio en la “dirección” de la sociedad.

Asumiendo que cada país presenta una combinación particular de estos tres tipos de gobernanza, podemos señalar que es indudable que en el caso de un país como Estados Unidos y de Chile, existen modos predominantes de gobernanza, que si bien es cierto, no son claros y precisos, demuestran las diferencias institucionales y culturales de países con tantas diferencias como los anteriormente señalados. Particularmente, es dable señalar que en el caso de los Estados Unidos, el tipo de gobernanza que resulta predominante, desde sus inicios como país independiente, es el segundo tipo, la co-gobernanza. Esto porque desde los inicios el entramado institucional que se ideó al momento del diseño de la Unión y particularmente al momento de definición de la Constitución, estuvo marcado por la idea de los “checks and balances” o “pesos y contrapesos”. La forma en que se expresa esta noción es mediante la “negación de ciertos poderes al gobierno nacional siendo estos reservados para los estados y el pueblo” (Shafritz, 1997:86). Junto con ello se desarrolla un intrincado sistema de interacciones entre los distintos organismos del estado, con la intención de no concentrar el poder en alguna institución o cargo.

Pero esta noción de co-gobernanza, en el caso de Estados Unidos se combina con una interesante tendencia hacia la auto-gobernanza. A este respecto resulta especialmente interesante el trabajo que ha desarrollado Elionor Ostrom⁶, respecto de la forma en que se pueden desarrollar arreglos institucionales entre distintos actores para enfrentar problemas comunes, particularmente en el caso del uso de recursos naturales cuyo consumo no se puede restringir y que además está sujeto a

⁵ Para mayores precisiones conceptuales del vocablo gobernanza ver Pliscoff (2003).

⁶ Existe una extensa literatura a este respecto, pero sin lugar a dudas podemos destacar Ostrom (1990), Tang, 1992) Aylward, B. y Fernández-González, A. 1998 Ostrom, E., Gardner, R. y Walker, J. 1994, entre otros.

competencia.⁷ Esta noción de que son los propios involucrados los que pueden enfrentar los problemas comunes a los que se ven enfrentados en la medida que los incentivos ayuden a la solución, da cuenta de visiones más amplias que aquellas ligadas a la sola acción del estado como ente “regulador” de la sociedad. Si bien es cierto, en Estados Unidos, siguen existiendo soluciones del tipo dirección y control, tradicionales de los tipos de gobernanza jerárquicos, la existencia de una lógica donde predominan los pesos y contrapesos, y donde los individuos o grupos poseen el poder de crear sus propios arreglos institucionales para resolver problemas comunitarios, nos muestra un país donde el estado más que director es un articulador de las fuerzas existentes en la sociedad.

El tipo de gobernanza en Estados Unidos, tiene una estrecha relación con el hecho que existe una conciencia muy fuerte entre los miembros de esta sociedad de involucrarse en distintos movimientos sociales de apoyo a la solución de problemas públicos, desde la base. Grupos ambientalistas, de apoyo social, de desarrollo económico, entre otros, cumplen funciones importantes en lo que podemos denominar como “lo público”. En cierta medida esta tendencia a enfrentar los problemas con acción social o comunitaria, tiene una doble mirada. Por un lado implica que la propia ciudadanía puede resolver sus problemas, pero por otro lado, puede implicar que el estado, en sus distintos niveles de gobierno, no está cumpliendo una función social importante. El problema en el segundo caso, es que el riesgo que alguien asuma la necesidad de actuar en algún tema donde el estado está fallando y actúe cumpliendo una función pública, sin tener los poderes legales que se requieren, es muy alto. Un ejemplo paradigmático a este respecto es el caso del Proyecto “Minuteman”. Este proyecto tiene como objetivo principal el vigilar las fronteras de Estados Unidos, de los inmigrantes indocumentados y de “ayudar” a la policía fronteriza a cumplir su función de cuidar las fronteras de la Unión. En palabras de uno de los fundadores del proyecto, “ustedes [las autoridades] continúan ignorando el problema. Nuestros funcionarios del estado, senadores y miembros del Congreso no hacen nada. Por lo tanto este es el momento de remangar nuestras camisas y hacerlo por nosotros mismos.”⁸ El gran debate que se ha desatado en torno a este Proyecto, se refiere al tema de cuán legítimo es que un grupo de ciudadanos comunes y corrientes se apropien de una función pública como lo es la vigilancia de las fronteras, sin estar dotados por ley de este poder. Grupos de Defensa de los derechos de los indocumentados han elevado quejas al respecto y han anunciado contramanifestaciones en contra de este tipo de grupos. Esto nos lleva a cuestionarnos, respecto de ¿cuán legítimo es que un grupo de ciudadanos actúe en nombre del resto? La auto-gobernanza tiene en sí misma una contradicción, puede ser positiva, si es bien entendida, pero muy negativa si se abusa de ella.

En Chile, por otro lado, cuando se piensa en el tema de la gobernanza, tal como ha sido planteado en este documento, se tiende a pensar que el modelo o tipo de gobernanza que ha dominado ha sido exclusivamente el de tipo jerárquico, dejando de lado los otros tipos ya señalados. Indudablemente, la tradición europea continental de la cual Chile es tributaria, da cuenta de una tendencia marcada hacia el tipo de gobernanza donde el Estado predomina por sobre el resto de las entidades sociales. A este respecto es interesante señalar que la figura del Estado fuerte y con capacidad de liderazgo, empezó a consolidarse recién con la llamada irrupción de la cuestión social durante la década de los veinte en el siglo pasado, y tuvo su máxima expresión con el desarrollo de un estado fuerte allá en la década de los cuarenta, en lo que se ha dado en llamar, la primera reforma institucional del estado (Tomassini y Armijo, 2002:25). De ahí en adelante el predominio del estado, en términos de su liderazgo social se mantuvo constante hasta la llegada de la dictadura y sus políticas de reformas estructurales que cambiaron completamente el tipo de gobernanza. Sendos proyectos de desregulación, privatización, reforma de los sistemas educacionales, entre otros mecanismos, se utilizaron para traspasar la

⁷ El concepto inglés de este tipo de bienes es “common pool resources.”

⁸ Los Angeles Times, 2 de febrero de 2005.

responsabilidad del estado en ciertas áreas de la sociedad a los privados, con la intención de que fuese el mercado quien fuera el eje articulador, por medio de la asignación de recursos que surge del libre juego de la oferta y la demanda. En cierta medida se tendió a un modelo marcado por la necesidad de que los privados se organicen y logren mecanismos de coordinación entre ellos, tendiéndose a un tipo de gobernanza más cercano al de auto-gobierno. La llegada de la democracia, y la recuperación de espacios públicos de debate como el congreso, así como también los signos de debilitamiento del modelo neoclásico puro, que se empezó a implementar en varios países de la región, llevó a repensar el rol del estado, y de manera muy clara el tipo de gobernanza que debía adoptar el país. En definitiva, el camino que se ha dado en torno al modelo de gobernanza es más bien de redefinición del rol que cada actor debe cumplir en el desarrollo y dirección de la sociedad. Si bien es cierto podemos señalar que el tipo predominante de gobernanza es el jerárquico, se reconocen espacios de desarrollo de otros tipos, tales como el caso de la relación del estado con los privados en las concesiones, propio de un esquema más bien del tipo co-gobernanza. Tomando la idea propuesta por Kooiman (2003) el tipo de gobernanza en Chile, el jerárquico, sigue dominando, pero, a propósito de los cambios sociales que ha traído la globalización, se ha producido un cambio en las características de este tipo de gobernanza. Lo que era antes un tipo de gobernanza marcada por un estado que daba ordenes, entregaba servicios y era benevolente, esta ahora marcada por un estado orientado a regular, permitir y estimular (Kooiman, 2003: 120-2).

Mientras en Estados Unidos se ven los productos, positivos y negativos, de un tipo de gobernanza donde el estado no es el eje único de dirección, en Chile, se plantean espacios para que otros tipos de gobernanza sean viables y perduren, para facilitar la solución de problemas públicos. Indudablemente en ambos casos, las historias y las gerencias pesan mucho como para proyectar verdaderos cambios en la forma de dirección social. La tendencia descentralizadora del sistema estadounidense y la marcada predilección por el estado como agente principal del desarrollo político y social en el caso de Chile, nos demuestra que el contexto donde se desarrollan las políticas de reforma de la gestión pública no son las mismas, por lo tanto, asumir que las mismas “recetas” tendrán el mismo resultado en ambos lugares, no solo es erróneo, sino que también muy riesgoso.

Conclusión

A modo de conclusión, y tratando de desarrollar un argumento exploratorio en el tema de la comparación entre ambos países, desarrollaremos una idea que puede resultar interesante al momento de comparar ambas realidades estatales o referidas a la gestión pública. El eje que explica, en gran medida las diferencias existentes entre Estados Unidos y Chile, particularmente en lo que respecta al tipo de gobernanza y al uso de contrataciones en el sector público, puede estar dado en una medida importante, por la una cierta predilección social por lo privado, o lo que podríamos denominar como un marcado “ethos” privado en la forma de entender la sociedad.

Específicamente, esta suerte de predominio de lo “privado” en temas de gestión, y su traspaso a lo público, se puede demostrar con algunos ejemplos, a mi juicio, paradigmáticos. El primer ejemplo que resulta especialmente interesante es el texto, a estas alturas clásico, de los autores Osborne y Gaebler (1992). En él, el punto central para poder renovar, mejorar, modernizar la gestión del estado, no viene desde lo público, sino de la noción claramente privada del “espíritu emprendedor”. El imponer este espíritu entre los funcionarios y funcionarias del sector público, modificando de esta manera la cultura de las organizaciones públicas, permitirá cambiar las prácticas que hacen al sector público un tipo de organización ineficiente.⁹ Se podrá plantear que la idea de emprender es neutra y puede ser ajustada a

⁹ De hecho la sola idea de entender la acción del estado solamente en términos de eficiencia, es en si ya una manera bastante

la realidad del estado sin mayor cambio en las características del fenómeno. Pero, más allá de los potenciales argumentos que se pueden entregar al respecto, es innegable que la figura del emprendedor ha estado siempre más ligada a las prácticas y costumbres del mundo privado que del público.

El segundo ejemplo a tomar en cuenta para justificar esta tendencia a lo privado es el trabajo planteado por Moore (1995) quien orienta los cambios en la gestión pública en torno a la idea de creación de “valor público”. Nuevamente, si bien es cierto el tema puede ser adoptado a la realidad del Estado, debemos recordar que la función pública se ejerce por una razón, con un sentido, es producto del debate entre los ciudadanos respecto de lo que el Estado debe proveer, en el contexto de una política pública, desarrollada por una autoridad pública legitimada por el proceso democrático, por lo tanto, la idea de entregar “valor público”, puede significar el entregar cosas, ya sean servicios, productos o bienes, que la sociedad no necesariamente pudiese considerar necesarios. Cabe la pregunta entonces, ¿quién le entrega a ese “emprendedor” el poder para definir ese “valor público”?

Un tercer elemento que vale la pena señalar en este contexto, es el traspaso o uso de prácticas propias de la cultura privada a la pública, al sector público. Un ejemplo paradigmático a este respecto es el uso de incentivos en la gestión pública. Este tema ha sido utilizado como parte de los esfuerzos para modernizar la gestión pública en los Estados Unidos desde hace ya varios años. Este tipo de motivación extrínseca ampliamente usada en el sector privado, ha empezado a ser utilizada en el sector público, muchas veces, sin tomar en consideración los potenciales efectos negativos que estas prácticas pudiesen tener. El problema que se plantea al momento de reflexionar respecto de los incentivos públicos es que se asume que las motivaciones entre los empleados públicos y los privados son similares, y segundo que las características organizacionales entre ambas esferas son asimilables¹⁰. Ambos temas han sido latamente estudiados, y a pesar de ello, se sigue asumiendo la posibilidad de exportar prácticas del sector privado al público. Un interesante trabajo en esta área es el desarrollado por Burguess and Ratto (2003) quienes plantean, tomando experiencias en varios países del hemisferio norte, como por ejemplo Estados Unidos, que es posible aplicar incentivos, si y solo si, se hacen las necesarias adaptaciones a la realidad de cada organización, y se toman en consideración temas tanto clave como los problemas intertemporales¹¹, el diseño de puestos de trabajo (particularmente las múltiples tareas que hacen los empleados públicos), y la dificultad de desarrollar una relación contractual clara y precisa como ocurre en el sector privado, particularmente en lo que respecta a la variedad de “principales” que tiene. La complejidad de adaptar un sistema de incentivos a estas realidades institucionales del sector público, no lleva a plantear si vale realmente la pena “incentivar” a los empleados públicos.

Comparar entre dos países tan distintos como Estados Unidos y Chile, sin lugar a dudas es una tarea muy compleja. En el presente documento se ha pretendido entregar dos ideas respecto del debate sobre la reforma del Estado, el tema de las contrataciones y de los tipos de gobernanza, los cuales no solo son importantes en el tema de la reforma del estado y de la gestión pública, sino también, por las características que cada uno de ellos ha tenido en cada país. La idea ha sido aportar en un debate

“privada” de ver la gestión pública en tanto hay otros valores que el estado ha considerado tanto o mas importantes, tales como la justicia, la equidad, la cobertura, entre otros.

¹⁰ Solo a modo de ejemplo vale la pena recordar el trabajo de Perry y Porter (1982) respecto de las motivaciones de los trabajadores tanto en el sector privado como el público.

¹¹ Por ejemplo el llamado “Efecto Ratchet”, el cual “emerge cuando el Principal no puede comprometerse a un sistema de incentivos que no cambiara en la medida que los resultados se hacen disponibles” (Burguess and Ratto, 2003,4). En otras palabras, un empleado que sabe que su acción presente determinara el nivel de trabajo que será tomado como parámetro para la asignación de incentivos, la tendencia entonces será a trabajar menos, para lograr en el futuro los objetivos esperados, y obtener el incentivo.

académico en constante movimiento y dinamismo, tratando de resaltar lo complejo del proceso y lo difícil que resulta el adoptar perspectivas propias de un país, sin tener en consideración los elementos que explican ese tipo de medidas, así como también, sin tener en cuenta las consecuencias y experiencias que se pueden tomar en cuenta para mejorar los procesos de difusión de ideas entre distintos países. A modo de ejemplo, el caso de las contrataciones públicas en áreas de asistencia social, limitadamente desarrollado en Chile, y que cuenta con cierto nivel de experiencia en Estados Unidos, debe servir como referente a tomar en cuenta al momento de pensar en adoptar este tipo de prácticas en realidades sociales e institucionales tan distintas como Chile. Con esto no se busca rechazar las nuevas prácticas en términos de gestión que se pueden desarrollar en otros países, sino que se pretende hacer un llamado de atención a aquellos que toman experiencias de un país, sin hacer un juicio crítico de los elementos que explican ese tipo de decisiones, o que las adoptan sin tomar en consideración las experiencias, tanto positivas como negativas, existentes en otras realidades.

Referencias

- Aylward, B. y Fernández-González, A. (1998) *Institutional arrangements for watershed management: a case study of Arenal*, Costa Rica. CREED Working Paper No. 21. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.
- Burgess, S. and Ratto, M. (2003) *The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*, working Paper No.03/071, May, The Leverhulme Centre for Market and Public Organization, University of Bristol.
- Heinrich, Carolyn and Youseok Choi (2005) *Privatization and Performance-based Contracting in Public Welfare Programs*, University of Wisconsin-Madison, mimeo.
- Kettl, Donald F. (1993) *Sharing power : public governance and private markets* (Washington, D.C. : The Brookings Institution).
- Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance* (London ; Thousand Oaks, Calif. : SAGE).
- Lane, Jan-Erik. (2000) *The New Public Management* (London ; New York : Routledge).
- Osborne, David. and Gabler, T. (1992) *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co).
- Ostrom, E., Gardner, R. y Walker, J. 1994. *Rules, games, and common-pool resources*. (Ann Arbor, Michigan, Estados Unidos, University of Michigan Press).
- Ostrom, Elinor. (1990) *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action* (Cambridge [England] ; New York : Cambridge University Press).
- Perry, J.L. and Porter, L.W. (1982) Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations, *Academy of Management Review*, 7, 89-98.
- Pliscoff, Cristian. (2004) Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gobernanza: Una Relación compleja, *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Vol.2(4), pp.122-131.
- Sappington, David E. M.(1991) Incentives in Principal-Agent Relationships (in Symposium: Organizations and Economics), *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5(2), (Spring), pp. 45-66.
- Shafritz, Jay and E.W. Russell.(1997) *Introducing public administration* (New York : Longman).
- Tang Shui Yan (1992). *Institutions and collective action : self-governance in irrigation* / San Francisco, Calif. : ICS Press ; Lanham, Md.
- Tomassini, Luciano. y Armijo, Marianela (2002) *Reforma y modernización del estado : experiencias y desafío*(Santiago - Chile : LOM Ediciones).
- Van Slyke, David M. (2003) The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*. Washington: May/Jun 2003. Vol. 63, Iss. 3; pp. 296-315.

Periódicos

Los Angeles Times, 2 de febrero de 2005, 15 de marzo de 2005, 28 de junio de 2005.

New York Times, 28 de junio de 2005

Reseña bibliográfica

Cristian Pliscoff Varas, profesor asistente, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Administrador Público, M.Sc. Public Policy and Public Administration, London School of Economics. Ex Director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Miembro del Consejo Directivo de INPAE. Actualmente se encuentra realizando el Ph.D. en Administración Pública, en la University of Southern California, School of Policy, Planning, and Development.