

Informe de Economía e Instituciones

Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones
Año 2, N° 3, junio 2009

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 2 N° 3 (2009, junio). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones-03-2009.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).



***Departamento de Economía
Programa de Estudios en Economía e Instituciones***

Informe de Economía e Instituciones

**Año 2 – Número 3
Junio de 2009**

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

■ **Un nuevo rol estrategico del Estado en EE.UU.,**
por Ernesto O'Connor 3

■ **La Barrera Idiomática en Administración Pública,**
por Gerardo Sanchis Muñoz 6

■ **Democracia y calidad de las instituciones,**
por Hugo Dalbosco 11

Editor: Dr. Marcelo F. Resico, Director del PEI
Asistente: Bárbara Boggiano.
Consejo Consultivo: Dr. Patricio Millán, Dr. José Maria Dagnino Pastore
Email: peiuca@uca.edu.ar **Tel:** 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Economía e Instituciones

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **Un nuevo rol estratégico del Estado en EE.UU.**, el autor destaca la importancia de la performance de los Estados Unidos en las expectativas de los agentes internacionales. Refleja la importancia del rol de la nueva gestión en las reformas del Estado Norteamericano. Esto apunta no sólo a una reducción del déficit fiscal para generar un sistema más progresivo, financiando el déficit con un nuevo sistema tributario y menos colocación de deuda, sino también, un Estado con más armas regulatorias para acompañar la reestructuración del sistema bancario y financiero. En este sentido, el autor destaca como eje central de la reforma un Estado que busca mantener un balance entre la regulación y el libre mercado.

En la segunda columna, **La Barrera idiomática en Administración Pública**, se exponen las dificultades que genera, en el ámbito de la administración pública y las instituciones, la barrera idiomática. Se destaca la importancia del inglés como lengua preponderante de la Ciencia Económica y el rol creciente de la lengua española en los Estados Unidos. A partir de ello, se focaliza el análisis en la importancia de una buena traducción entre ambos idiomas ya que es esencial tanto para el intercambio de conocimiento entre la región y los principales polos de producción intelectual globales, como para una buena comprensión del rol de las Instituciones dentro de la Economía.

En la tercera nota, **Democracia y calidad institucional**, el autor analiza los efectos de la volatilidad económica mundial e interna sobre la calidad institucional de la democracia y la calidad del sistema presidencialista adoptado por los países Americanos. Hace referencia a las políticas de Estado en Argentina en 2008 en el contexto de las próximas elecciones legislativas del 28 de junio y los debates aparejados en las mismas. A partir de ello, realiza un análisis de la reducción de la calidad institucional referida a la conformación de los poderes del estado y a los aspectos ligados a la gestión de políticas públicas.

Columnas

Un nuevo rol estratégico del Estado en EE.UU.

Por Ernesto A. O'Connor¹

La economía mundial, en recesión, se mueve al compás de los datos de EE.UU., esperando una reversión de los indicadores de actividad. La administración de Obama ya ha superado los primeros cinco meses de gobierno, en los cuales el énfasis estuvo en la respuesta a la crisis. El paquete fiscal aprobado en el Congreso por USD 787.000 millones, la asistencia financiera a bancos comerciales, aseguradoras y grandes automotrices en problemas, las reformas del sistema de salud, y los anuncios del fin de las guerras "culturales" llevadas adelante en los últimos años, son algunos de los principales lineamientos.

El conjunto de iniciativas apuntaría, según una primera lectura de largo plazo, a un reajuste de la estrategia país, a

El desafío de la nueva administración es reforzar al Estado y al sistema tributario.

partir de nuevas acciones del Estado, buscando coordinar las expectativas y la iniciativa privada hacia un nuevo salto en el desarrollo económico. A continuación se explicitan algunos posibles ejes al respecto.

Cambios en la estructura del gasto ¿y en los impuestos?

La recuperación en EE.UU. implica un gran esfuerzo monetario y fiscal, a partir de las decisiones tomadas luego del 20 de enero. El presupuesto 2010, desde octubre, tendría un déficit fiscal de USD 1.17 billones, 8 % del PIB, frente a los USD 1.84 M, 12.9% del PIB con que cerraría 2009. Según el oficialismo, se habría recibido una herencia deficitaria de USD 1,3 billones, que ha sido incrementada con planes activos de intervención de gasto público. La Administración Obama anunció que no pretende un futuro con altos déficits y deudas. Como la deuda pública es de USD 14 billones, un desafío de la nueva gestión es reformar el Estado y el sistema tributario, de modo de hacerlo más progresivo y financiar buena parte del déficit con más impuestos propios y menos colocación de deuda en mercados que parecen saturados, como los de China y Japón, y que no estarían dispuestos, después de la crisis de las hipotecas, a continuar financiando incrementalmente a EE.UU.

El plan de estímulo fiscal de USD 787.000 M contempla un perfil de gastos algo novedoso donde aparecen más fondos para energías alternativas y no aparecen erogaciones incrementales para defensa. La propuesta Demócrata incluye mayores erogaciones en salud pública, lo que abre el campo para la reforma del Estado.

¹ Profesor de Crecimiento y Desarrollo Económico. Investigador, Departamento de Economía, UCA.

La nueva administración deberá, a diferencia de la tradicional estrategia fiscal de los Republicanos, re-conectar el debate impositivo con el debate acerca del gasto público, pues los conservadores habitualmente aplican la estrategia de tratar ambos temas por separado, separando a la política social de su financiamiento. Una idea Demócrata es aumentar el gasto social, particularmente en salud, haciéndolo más universal, incluso pensando hasta en un seguro universal de salud. Dada su visión social, cabría esperar, una vez superada la recesión, una reforma impositiva progresiva, retrocediendo con los recortes de impuestos a las ganancias en los tramos altos de ingresos realizados por las gestiones republicanas. Más avanzada aún es la idea de reducir los impuestos indirectos, una vez que la recuperación sea más fuerte, impulsada por las alas tradicionales del Partido Demócrata, y reemplazar así los fondos fiscales perdidos por nuevos tributos directos. En este caso, el impuesto a las ventas finales minoristas es estadual, con lo cual sería algo más complicada su implementación.

La reforma busca mantener un balance entre la regulación y el libre mercado

Intervención en los mercados financieros: ¿alcanza?

La crisis de las hipotecas *subprime* ha dejado en evidencia que el sistema financiero secundario de EE.UU. ha estado carente de adecuada regulación por décadas y esto ha impulsado su desordenado crecimiento. Lo más grave es que el sistema secundario está totalmente conectado con el sistema financiero en su conjunto, y el contagio ha desencadenado en la crisis.

De aquella visión "*market-friendly*" de los '70, que fue ganando el liderazgo en materia teórica y también en la práctica de la política económica, se está pasando a una revisión, por ahora más desde la práctica que desde la teoría. Hasta la crisis de las hipotecas, una correcta política macroeconómica era aquella que sentaba las bases del crecimiento a partir de la liberalización de los mercados y la desregulación de la economía, con el retiro del Estado regulador, interventor, productor y benefactor. Por ejemplo, Lucas y Sargent auguraban el fin del keynesianismo, en un paper de 1979, donde anticipaban que la economía ingresaría en un proceso de equilibrios de mercados y liberalización². A partir de esta situación, la desregulación financiera fue creciente en EE.UU., entre 1980 y 2008, hasta detonar en la crisis actual.

Hoy, para algunos autores, como Akerlof y Schiller³, una nueva regulación se impone como necesaria para salir de la crisis, y sobre todo, para no volver a caer en otras dinámicas parecidas. Para otros, como Rodrik⁴, un problema central es el "estado de la macroeconomía", y su impacto sobre la política económica, pues la macro actual no se ocupa de temas microeconómicos y de regulación.

² Ver Robert E. Lucas, Jr., y Thomas J. Sargent (1979) After Keynesian Macroeconomics, *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Spring.

³ Akerlof, George A. and Robert J. Shiller (2009). *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*. Princeton University Press. Los autores plantean el impacto de la psicología humana en la economía, y su importancia para el capitalismo global, rescatando el concepto de Animal Spirits de J.M. Keynes, cuando describía todos los impulsos que movilizaban a los agentes económicos. En la ciencia económica, el comportamiento humano descansa excesivamente en los supuestos del homo economicus neoclásico, cuando en realidad existen factores psicológicos que alteran la supuesta racionalidad en las decisiones. Por ejemplo, creer que los mercados pueden actuar racionalmente sin una fuerte regulación del Estado fue un error del reciente capitalismo, pues los Animal Spirits jugaron un rol no menor en la gestación de la crisis, y no se los puede desconocer argumentando un comportamiento racional de los agentes que evite la intervención estatal.

⁴ Rodrik, Dani (2009) *The sorry state of (macro)economics*. March 11, 2009. Dani Rodrik's Weblog.

La nueva Administración del presidente Obama buscó recomponer la liquidez de las entidades bancarias y aseguradoras en problemas, y ha anunciado reformas institucionales en torno a la Fed. En principio, el Estado se quedaría con el 34% del grupo Citicorp, luego de realizar importantes aportes de liquidez. En AIG, la líder mundial en seguros, el Estado ya tiene el 79.9%, luego de realizar grandes aportes para evitar la quiebra. Fannie Mae y Freddie Mac dependen del Tesoro desde setiembre de 2008, cuando estalló la crisis. Por su parte, JP Morgan Chase, Goldman Sachs y Morgan Stanley, entre otros bancos, han recomprado en junio acciones preferenciales que habían vendido en la crisis al Tesoro, es decir, devolvieron fondos anticrisis al Estado.

El centro del problema, la securitización del sistema financiero, no ha sido definitivamente atacado, si bien se anunció un plan de regulación financiera aparentemente ambicioso. El plan enviado al Congreso otorga nuevas competencias a la Reserva Federal para la supervisión del sistema financiero, aumentando su poder. También crea una nueva agencia para la protección de los consumidores en lo atinente a tarjetas de crédito e hipotecas. La reforma busca mantener un balance entre la regulación y el libre mercado. Según el presidente Obama, "en los últimos años se multiplicaron los instrumentos financieros complejos, cuyo objetivo era distribuir el riesgo, pero que en realidad no hicieron más que concentrarlo". El plan prevé elevar requisitos de capital para todas las instituciones depositarias, obligar a los fondos de cobertura a registrarse antes la Comisión de Valores y crear una regulación amplia del mercado de seguros. De esta manera, se pretende acompañar al sector bancario en un proceso de transformación estructural.

Como resultado se espera un menor volumen de crédito pero más estabilidad, por ende, menos crecimiento tendencial de la economía. Para muchos analistas sigue pendiente una reforma de la Fed, un organismo que, pese a estar constituido por bancos centrales regionales, detenta en la Reserva Federal de New York un peso relativo determinante -en parte por la proximidad a Wall Street-, y que ahora tendrá mayores atribuciones. Se desconoce si en un tiempo posterior habrá reformas pro-regulación adicionales, sea por voluntad, o por insuficiencia de las medidas recientemente anunciadas.

La nacionalización de industrias

Sorpresivamente, para muchos, el gobierno americano decidió nacionalizar empresas en problemas. A comienzos de junio, se nacionalizó parcialmente la Corporación General Motors, quedándose el Estado con el 60% de la empresa luego de capitalizarla; el gobierno de Canadá, también aportante, se queda con el 12.5%; los accionistas con el 10% y los trabajadores con el 17.5%. La nacionalización implica una reestructuración con cierre de plantas y de cesionarias, y quedarse con cuatro de las ocho marcas. El 35.4% de GMAC, brazo crediticio de GM, es del Tesoro. Con respecto a Chrysler, luego de la reestructuración el Estado tendría el 8%, mientras que Canadá el 2%, quedando el grueso en manos de la italiana FIAT. La medida, desde un punto de vista pragmático, disipa los temores de una recesión regional de magnitud en el medio-oeste del país.

Si bien las posiciones más libertarias en EE.UU. temen por un avance del socialismo, la postura no parece acertada. La nacionalización de estos grupos responde a necesidades puntuales, por el peso de la industria automotriz en la industria americana, por su cadena de valor tan amplia, el empleo directo e

indirecto, y por la concentración regional productiva en varios Estados del centro. El esquema no parece replicable a otras industrias, ni necesario. Por otra parte, el gobierno ha anunciado que las empresas volverán a operar en manos privadas una vez que estén saneadas.

Una nueva política industrial “verde” con cambio en la matriz energética

Los anuncios del presidente Obama apuntando al largo plazo, con una orientación algo más “verde” y más ahorradora de energía de la economía norteamericana, han impulsado el precio de los granos y oleaginosas, y logrado un rebote de corto plazo del petróleo, éste último también explicado por algunos pocos indicadores de actividad de menor desaceleración.

Estos anuncios podrían enmarcarse en una nueva política industrial, donde la ingerencia del Estado en la industria automotriz puede ser decisiva para modificar la matriz y la demanda energética del país. En todo caso, habrá que ver si los anuncios se refieren a un sector importante como el automotriz y la demanda de combustibles, o si atañen a más sectores, apuntando a una nueva estrategia pública hacia la política industrial.

Este sería un cambio sustancial, que se develaría con el correr de los meses, pues la economía norteamericana ha tenido una política industrial muy acotada en las últimas décadas, y un cambio en este sentido sería significativo. Si la Administración no prevé que el sector privado solo pueda hacer el cambio hacia una economía con otra matriz energética, los niveles de intervención –aún considerando que seguirá siendo una economía flexible de libre mercado- serán mayores, lo mismo que la regulación sectorial.

¿Hacia un menor gasto de defensa?

Dentro del paquete de estímulo de USD 787.000 M, no se destacan incrementos significativos en el área de defensa. A propósito, este último rubro se enmarca en una política internacional diferente, reflejada en el cambio de enfoque presidencial sobre la cuestión de Medio Oriente y la relación Israel - Palestina. Los revolucionarios anuncios del presidente Obama luego de su gira por Medio Oriente, a favor de la paz y de un estado Palestino se enmarcan, desde un estricto punto de vista fiscal, en un menor gasto en defensa.

Reflexiones finales

En suma, de avanzarse en estos cambios, se podría estar gestando, a partir de la crisis, un nuevo rol para el Estado en el capitalismo norteamericano. Un Estado más regulador e interventor, con una política salud más universal, con otra estructura tributaria, con menos gasto en defensa, más promotor de lo ecológico, con política industrial activa, apuntando a algunos cambios en la estrategia de desarrollo de largo plazo.

La Barrera Idiomática en Administración Pública

por Gerardo Sanchis Muñoz⁵

El español es la lengua dominante en América Latina, y de creciente uso en los EE.UU... El inglés, a su vez, es el idioma "oficial" para la economía y las ciencias del desarrollo, incluyendo a las políticas económicas y públicas. La traducción entre el inglés y el español es un pivote esencial para el intercambio de conocimiento entre la región y los principales polos de producción intelectual globales, que son de habla inglesa. Es de lamentar que términos importantes, cargados de significados claves para entender los desafíos de las naciones latinoamericanas, tengan una traducción ambigua o deficiente, cuando no totalmente errónea:

Es de lamentar que términos importantes tengan una traducción ambigua o deficiente, cuando no totalmente errónea.

1. En español, "**gobierno**" corresponde al partido político en el ídem, en contraste con "**Estado**", es decir el aparato administrativo permanente: el *gobierno* surgido del partido electo debe conducir y administrar el *Estado*. En inglés, "**government**", se usa casi siempre al revés, para la idea de "**Estado**" o aparato estatal ("US GOVERNMENT"). En los EE.UU., "**state**" muchas veces significa lo "**estadual**", o sea referido a los estados federados que componen los EE.UU. Allí se usa al término "**administration**" para designar al "**gobierno**", cuando para nosotros la administración, al contrario, es la administración pública y de planta permanente, en su significado más estricto⁶. Si la confusión no se da por el lado de "gobierno", se dará por éste de "administración"...

En el origen del cáncer institucional de los países en desarrollo, está justamente la confusión entre "gobierno" y "Estado", permitiendo que los políticos en el poder (el gobierno) se apropien indebidamente y para uso partidario, corporativo o personal de los bienes que son de toda la ciudadanía (el Estado y sus empleos públicos, presupuesto, infraestructura, propiedades y bienes). El régimen de "patronazgo"⁷ azota nuestros países hace décadas. Sin embargo, muchas veces se hace responsables exclusivos a los "políticos", cuando en realidad, el patronazgo se sustenta en los factores de poder de la sociedad –finanzas y empresas, sindicatos públicos y privados, corporaciones de profesionales o de empleados públicos, proveedores del Estado, empresas de servicios públicos, etc.-, que gravitan en forma excesiva e ilegítima sobre los recursos públicos, y que utilizan como instrumento de gestión de estos recursos a los políticos que se prestan a ser funcionales al sistema, y que no son todos.

Este sistema funciona en tanto y en cuanto el gobierno no reconstruya la carrera pública y genere una burocracia –y también una dirigencia política y técnico-política-, consustanciada con valores democráticos, de equidad y de promoción de valores nacionales por sobre sectoriales, y de la igualdad de oportunidades por sobre el dominio de las elites. Detrás de esto está la idea de "*imparcialidad*" de los funcionarios del Estado en el ejercicio del poder público. Afortunadamente, nuevas teorías sobre la importancia de las burocracias públicas están surgiendo como forma de entender y explicar qué es un buen gobierno en el sentido del desarrollo económico⁸.

⁵ Profesor de Economía Pública de la Universidad Católica Argentina.

⁶ Todo esto no impide que la traducción descuidada del inglés al español del estilo "CNN", incurra con frecuencia en el uso incorrecto, hablando por ejemplo de la "administración" Kirchner.

⁷ Prats i Catala (2001)

⁸ Rothstein y Torell (2004)

2. Otro problema es la traducción de "**función pública**", tema que urge rescatar en nuestro hemisferio dado que ha sido una de las principales víctimas del vendaval reformador de los noventa. En español se refiere a todo lo inherente al funcionario, y puede ser éste político o de carrera. La "**función pública**" se basada en la vocación y en la mística por el bien común, indispensable ingrediente de una nación que quiere dejar de ser un mercado explotado al vaivén de la coyuntura internacional. Ha sido casi aniquilada por una aceptación sesgada del concepto del "Homo economicus", que de establecerse como un supuesto de análisis de la economía neoclásica fue adquiriendo el carácter de antropología excluyente aplicada a los países en desarrollo y especialmente a América Latina. En su versión extrema supone que todos, políticos y funcionarios, son "maximizadores racionales de la utilidad" (el análisis económico llevado a la decisión política y burocrática) y por lo tanto con una agenda dominada por satisfacer el interés personal y/o partidario. No había que inferir demasiado para concluir que entonces los funcionarios (políticos o técnicos) latinoamericanos son inherentemente corruptos. Tanto es así que ya es una creencia arraigada en nuestro hemisferio. NO puede haber vocación ni altruismo, sólo mercantilismo y venalidad en la política y en el estado. Sin embargo, la propia ciencia económica, en el estudio del comportamiento, ha demostrado que las personas se comportan en gran medida influenciadas por lo que el entorno les dicta. Hoy si nuestra política y Estado están enfermos de ética pública, reconozcamos que no ayuda a ello la lógica que así debe ser, lógica que sirve a los que la impusieron, sin duda.
3. Se genera otra confusión con el término "**Función pública**", que se convierte en general en "**civil service**", que a su vez vuelve traducido como "**servicio civil**", término que nosotros hoy entendemos, pero que es culturalmente extraño. "**Public function**" sería una función específica del Estado, como la de emitir moneda, más bien. En español, "**servicio**" se usa en el sentido de "**servicio público**", es decir que se entiende como la provisión de agua, gas o transporte público. En inglés los servicios públicos usan un término diferente: "**public utilities**". Y no sería de extrañar que la expresión "utilidades públicas" aparezca alguna vez.
4. Al respecto, no podemos pasar por alto a las traducciones "chicanas" del inglés a un español degenerado, del género "voy a *aparcar* el *carro*". En la traducción de películas de Hollywood se usa "**oficial**" en lugar de "**funcionario**" o "**agente**" ("**official**" en inglés). Se habla de documentos oficiales secretos o confidenciales como que están "**clasificados**", traducción horrorosa que se origina en el "**classified**" –secreto, o clasificado por el estado como no de uso público- norteamericano. También es importante no confundirse en cuanto que "**clerical**" en inglés se refiere a lo administrativo, y no a lo eclesiástico. Hemos visto hablar de la "**adopción**" de un informe (por su *faux-ami* "**adoption**" en lugar de la "**aprobación**"). En lo académico, se ve incluso "faculty" (cuerpo docente) traducido como "**facultad**"...⁹
5. En los noventa, se sustituyó el término de "**función pública**" por el de "**gestión pública**", dado que si aquella se limitaba al ámbito acotado de la actividad pública, la idea de "**gestión**", más amplia, corresponde mejor a la

⁹ Otros faux-amis populares: "*actual*" por "real", "*current*" por "actual", "*argument*" en vez de "discusión", y "*domestic*" por nacional o local.

imagen de un estado moderno gestor de los recursos sociales y públicos en aras del bien común, según la definición del desaparecido Norberto Ivancich. Es de lamentar que esta nueva denominación llevó a descuidar el núcleo central de lo público, que es la **función pública**, como ya mencionamos, y al mismo tiempo trajo un nuevo problema interpretación!

6. La nueva expresión trajo a su vez nuevos problemas de interpretación. **"Gestión pública"** se traduce en general como **"public management"**, y **"manager"** refiere en inglés a lo gerencial, casi exclusivamente. En los países de habla hispana, como sinónimo de "gerente" se usa el término "administrador". De hecho, el título de **"Administrador de Empresas"** se traduce en inglés como **"Business Manager"**. Es por lo tanto un término originario del ámbito privado, que ha sido adoptado en los países de habla inglesa sobretodo a partir del **"New Public Management" (NPM)**, corriente de la administración pública que impulsó el uso de herramientas de la gestión privada por resultados en el ámbito público. El NPM tuvo sus grandes aciertos, sin duda, pero llevó a algunos excesos, y finalmente a una consecuencia seria en nuestros países, donde todo se exagera y se aplica al pie de la letra, agravando así la desnaturalización de lo público, para finalmente darle el golpe de gracia a la idea de **"función pública"**. Está comprobado ya que el NPM, aditamento gerencial, funcionó sólo en los países en donde la función pública (y los valores de imparcialidad e idoneidad del **"civil service"**) eran ya sólidos e indestructibles."

En sus recomendaciones de política de los organismos como el Banco Mundial, el BID o el FMI, la función pública no aparece en la agenda de reformas. Se ignoran cuestiones esenciales como la destrucción de los sistemas de mérito, de las carreras funcionariales, de las escuelas de profesiones públicas, y del prestigio de la vocación de servicio público en el subcontinente. Todo estos valores, que en definitiva sostienen a las grandes administraciones –y naciones– como los EE.UU., China o Alemania, en nuestros países se supone como algo innecesario o incluso inconveniente. Basta examinar a un típico proyecto de reforma de recursos humanos del Estado financiado e inspirado por el Banco Mundial en América Latina, para comprobar cómo el mensaje se centra en la propuesta de pasar de la "administración de personal" –tradición de la vieja burocracia– a una "gestión moderna de Recursos Humanos", basada en las técnicas que han tenido éxito en el sector privado. Sin duda es éste un avance, pero no es en absoluto la solución del problema. El problema de nuestros estados el debilitamiento de sus recursos humanos en tanto que "servicios civiles", es decir cuerpos funcionariales con una vocación de servicio, mística y sobretodo, consustanciados con el *ethos* republicano que guía la conducta que la ciudadanía espera de ellos.

El mensaje se centra en pasar de la tradición de la vieja burocracia a una gestión basada en las técnicas que han tenido éxito en el sector privado

¿Porqué ellos sí tienen, y nosotros no podemos tener *buenos* "funcionarios públicos", que contabilizan y analizan las deudas externas, controlan a los capitales y a las fronteras, negocian con firmeza los acuerdos comerciales, impulsan la ciencia y la técnica, llevan la memoria administrativa, las estadísticas objetivas (...) y la prospectiva de los países, y en definitiva, son el sustento para que el liderazgo político pueda construir naciones autónomas?

No es descabellado suponer que a los organismos de crédito, dominados por los países centrales, les sirve ante todo que tengamos "gerentes públicos" apolíticos y sin alma, pagadores dóciles de deudas, y fácilmente influenciados. O mejor, que la economía Argentina sea gobernada por expertos extranjeros (propuesta

Dornbusch-Caballero 2002). Lo obvio es que no hay nación soberana sin funcionarios públicos, y entonces cuesta creer en la buena fe de las propuestas tecnocráticas “imparciales” de los ‘90. Otra razón sería que la excusa de la existencia de corrupción congénita en los estados de América Latina –ver más arriba- viene como anillo al dedo a los organismos financieros de crédito para explicar con elegancia el fracaso de sus recomendaciones de política. En cualquier caso, no puede esperarse que de afuera de nuestros países llegue una solución verdadera a nuestros problemas institucionales, lo que en definitiva tiene una lógica impecable...

La propia ciencia económica ha demostrado que las personas se comportan en gran medida influenciadas por lo que el entorno les dicta.

Tabla: Principales fuentes de ambigüedades

<u>Término en inglés</u>	<u>Faux-amis</u>	<u>Traducción verdadera</u>
Government	“Gobierno”	Estado
Administration	“Administración”	Gobierno
Official	“Oficial”	Funcionario
State (en EEUU)	“Estado”	Estado federado (estadual)
Civil Service	“Servicio Civil”	Función (funcionariado) pública
Classified	“Clasificado”	Secreto o Confidencial
Public Policies	“Políticas Públicas”	No posee. Término ambiguo.
Application	“Aplicación”	Postulación o Formulario de Inscripción
Clerical	“Clerical” (#)	Administrativo
Public Functions	“Función Pública” (#)	Funciones del Estado

Volviendo a las traducciones, no deja de ser algo confuso que el término “**public policy**” se traduzca como “**política pública**”. *Politics* –en el sentido de la actividad política partidaria y estatal- y *Policy* –que se refiere a planes, proyectos y programas de gobierno y públicos- son dos cosas bien diferentes, que en la traducción española comparten la misma palabra. Aquí nuevamente se generan ambigüedades en asuntos que son cruciales para nuestros países. Pensemos en la ya reiterada falta de “**Políticas de Estado**”, y el necesario y urgente debate que debiéramos dar, al menos en la Argentina, sobre un déficit tan dañino para la salud de nuestro país.

Sin embargo, será difícil encontrar un eco académico o técnico sobre este asunto en las fuentes que casi todos nuestros analistas y funcionarios abrevan, que son de origen anglosajón. Es seguro que no encontraremos la expresión “**State policies**”, salvo para el caso de los programas y políticas de algún estado federado de los EE.UU. A lo sumo deberemos buscar la expresión “long-term policies”, que se pueden traducir como “**políticas de largo plazo**”, pero que no encierran el verdadero significado que le queremos dar. Peor aún, no implica este término lo más importante, que es la idea de establecer políticas acordadas por una pluralidad de sectores, más allá de los vaivenes de la política electoral.

Por cierto, este tema nos remite al de siempre. Nos cuesta tener políticas de Estado porque nos cuesta tener un Estado, porque hemos degradado a la función pública, que no es otra cosa que su ladrillo constitutivo.

Finalmente, y como última curiosidad, existe un término relacionado a la función pública, presente en nuestra Constitución Nacional (Art.16), y quizás pivote para entender tanto los problemas, como por donde viene la solución a los males que aquejan a las instituciones argentinas: la "**I**doneidad". ¿"**F**itness"? ¿"**T**o be **a**ble"? ¿"**Q**ualified? Esta vez, es un concepto casi intraducible al inglés. Pero aún así, el concepto triunfará algún día...

Democracia y calidad institucional

*Por Hugo Dalbosco**

En tiempos electorales se suele plantear la cuestión de la calidad de la democracia. El tema, de especial interés institucional, no carece de interés económico debido a que la mayoría de las campañas tienen como punto de referencia el desenvolvimiento económico del país. Aunque no faltan las referencias a otros aspectos importantes de la gestión de gobierno –como la educación, los derechos humanos y la salud- la evaluación inmediata de la marcha de las políticas públicas se expresa en términos económicos. En particular, la crisis mundial iniciada en la segunda mitad del año pasado, que se acopló a la vernácula expresada en el conflicto con el campo, contribuyó, en nuestro caso, a darle un tono de dramaticidad económica a las elecciones legislativas del 28 de junio.

Por las características que ha adquirido el proceso político del último año –el primero de un nuevo gobierno democrático- se han acrecentado las reflexiones sobre la calidad institucional, y es frecuente que no se ahorren críticas al respecto, en particular, de parte de los opositores, a los cuales se suman las prédicas más antiguas y constantes de varias organizaciones sociales especialmente dedicadas a evaluar el desempeño de las instituciones. En efecto, el adelantamiento de las elecciones, la generalización de las llamadas "candidaturas testimoniales" –por las cuales los ocupantes de cargos electivos ejecutivos con mandato pendiente se postulan para cargos electivos legislativos con la intención como mínimo hipotética de no asumirlos-, el recurso habitual al nepotismo, las listas colectoras y el mismo proceso por el cual se seleccionan los candidatos, así como las dudas sobre la transparencia del proceso electoral, agravadas por una apatía ciudadana que lleva a despreocuparse de la obligación del sufragio y a esquivar la carga pública inherente a las autoridades de mesa., han ensombrecido el ánimo colectivo y parecen incrementar la brecha entre la ciudadanía y la dirigencia.

Se han acrecentado las reflexiones sobre la calidad institucional, y es frecuente que no se ahorren críticas al respecto

Aunque pueda discutirse el alcance del concepto de "democracia", las elecciones periódicas sólo nos hablan de un aspecto –central, es cierto- del sistema democrático ya que apuntan únicamente a la conformación de los elencos representativos. Aunque desde distintos sectores se reclama cíclicamente la "reforma política", lo cierto es que el arcaísmo del sistema electoral y la bastardización del régimen de partidos no han sido abordados en toda su

* Profesor en el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina.

problemática desde 1983 hasta el presente. Incluso, la reforma de 1994 enfatizó la partidocracia e introdujo barreras procedimentales para la renovación política. Pero, aunque todo eso hubiera sido renovado, no sería suficiente para encarar un juicio integral acerca de la calidad institucional. Esta impresión parece estar presente en los actuales reclamos acerca de la incapacidad del presidencialismo para garantizar la democracia y la superioridad teórica del parlamentarismo –en sus versiones más recientes- para permitir no sólo una mayor movilidad de los representantes, sino también para conjurar las crisis recurrentes que caracterizan a los sistemas políticos latinoamericanos y al nuestro en particular. Se suma a ello el supuesto según el cual en una versión parlamentarista habría menos oportunidades para los cesarismos y para la democracia “delegativa” (O’Donnell).

El arcaísmo del sistema electoral y la bastardización del régimen de partidos no han sido abordados en toda su problemática desde 1983.

Sin perjuicio de ello, este planteo parece reducir la cuestión de la calidad institucional a la conformación de los poderes y deja de lado los aspectos ligados a la gestión de políticas públicas. En efecto, *no es lo mismo acceder al poder que*

ejercer el poder (Mazzucca). Con todos sus defectos, no sería difícil encontrar consuelo en la regularidad con la que, pese a todo, nuestro sistema político se somete al veredicto de las urnas y, descubrir que el sistema permite que los ciudadanos propinen algunas sorpresas a los políticos. La pulverización del sistema de partidos tal vez sea una demostración por el absurdo de esta tesis. Pero no podemos decir lo propio respecto de la gestión pública que adolece de los más elementales atributos que caracterizan al gobierno y la administración de los países progresistas: políticas de estado, previsibilidad, estabilidad, profesionalidad, servicio al ciudadano, etc. En este punto no podríamos engañarnos con la continuidad parsimoniosa del calendario electoral.

De acuerdo con esta visión, la calidad institucional debe medirse también a partir de la calidad de la gestión sin desvincularse del juicio sobre la aptitud del sistema político para asegurar al ciudadano la vigencia de sus libertades y la capacidad de planificar, dentro de ciertos límites, sus decisiones en el mediano plazo. No es sólo cuestión de elegir bien o mal, sino de lo que sucede antes y después de elegir. En este punto se suele hablar de incrementar la participación, otro tópico de efectos narcotizantes que tiende a ser emplazado en un escenario populista.

La crisis económica internacional ha puesto al Estado otra vez en el centro de la escena. Aquellos países en los cuales el estándar de calidad de gestión es alto pueden mutar ordenadamente la orientación de sus políticas públicas, propiciar la re-regulación de sus economías y asumir la prestación directa de los servicios o el manejo de empresas recientemente incorporadas al ámbito estatal, sin resentir su relación con los ciudadanos. Ese no parece ser el caso de la Argentina, aunque haya una tendencia coincidente: con un modelo delegativo, el sistema político enmarañado y sin continuidad, profesionalidad, autonomía y prestigio en la gestión de las políticas públicas, la incógnita sobre la sustentabilidad del modelo –de cualquier modelo- va más allá de éstas y de las próximas elecciones.