

REGULACIÓN Y POLÍTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Una visión desde la perspectiva de Gobernabilidad

En términos generales, la Gobernabilidad puede ser conceptualizada como siendo la capacidad de un sistema político para producir políticas públicas dirigidas a la solución de los problemas de la sociedad, o hablando de otra manera, puede ser definida como la condición para la transformación del potencial político de un cierto conjunto de instituciones y prácticas en la capacidad de determinar y dar sustentabilidad a las políticas públicas. En resumen, la Gobernabilidad expresaría la posibilidad abstracta de realizar políticas públicas y deriva de la relación de legitimidad del Estado y del Gobierno con la sociedad.

Las primeras análisis sobre Gobernabilidad surgieron con los trabajos de Samuel Huntington, cientista político norteamericano, en el final de los años 60 e inicio de los 70, y consideraban la crisis de gobernabilidad como un resultado de los excesos de participación social y de la demanda excedente por prestación de servicios estatales, o sea, la crisis de gobernabilidad era una consecuencia de tasas crecientes de participación política no contrabalanceadas por la institucionalización de nuevos procedimientos y reglas para resolución de conflictos. En la opinión de Huntington, el buen funcionamiento de los sistemas políticos depende de un equilibrio entre las instituciones representativas de los intereses de los diversos segmentos sociales y las instituciones gubernamentales responsables por la reglamentación e implementación de políticas públicas.

En un contexto de democracias ya consolidadas, cuando surge una onda de participación política, aparece, como respuesta, un aumento de la actividad gubernamental, lo que muchas veces hace con que el Gobierno quede sobrecargado, ocasionando la falencia de los servicios estatales y de las instituciones gubernamentales responsables por el atendimento de las respectivas demandas, así como, también, puede ocasionar una disminución de la legitimidad de la autoridad del Gobierno y, consecuentemente, un enflaquecimiento de las instituciones públicas. Sin embargo, las instituciones en general suelen ser suficientemente fuertes y adaptables, pudiendo soportar las tensiones y presiones, y pudiendo sobrevivir hasta el final de la onda de participación.

Por otro lado, en las democracias de nacimiento más reciente, o en las más inestables, como en Latino América, la incorporación política de grupos que eran anteriormente excluidos conduce a las mismas consecuencias, con la diferencia de que, como las instituciones políticas no están consolidadas, estas no consiguen resistir a las presiones. La solución, segundo Huntington, en este caso, está en el refuerzo y creación de instituciones y en el refuerzo de la autoridad gubernamental. El énfasis está en el orden, no en la democracia.

En el mismo período, han surgido otro conjunto de análisis sobre gobernabilidad, pero vinculadas a la sustentación de las políticas de ajuste macroeconómico, lideradas por agencias internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas análisis reaparecen, en los años 90, inseridas en la agenda del Banco Mundial y de otras instituciones multilaterales, pero ahora constituye una comprensión ecléctica de gobernabilidad, con una preocupación más limitada, que, llamada de *governance* o gobernanza, está asociada a la idea de buen gobierno.

Como organismos operativos, esas instituciones pasaron a definir la gobernabilidad de forma instrumental, delimitando su concepto a un contenido eminentemente normativo y programático. Ese enfoque no era muy diferente del llamado Consenso de Washington, que, en los años 90, fue un programa de convergencia o estandarización de las políticas económicas de los países latinoamericanos, que combinaba austeridad fiscal y monetaria, con la disminución en la reglamentación de los mercados, así como, también, incentivaba la liberalización financiera, la apertura comercial, las privatizaciones y la eliminación de barreras aduaneras o discriminación a capitales extranjeros. La proximidad conceptual entre gobernabilidad y reformas estructurales se volvió algo tan significativo que los dos conceptos pasaron a ser definidos circularmente: la gobernabilidad era condición para el suceso de las reformas, como, también, estas eran el camino seguro para consolidar la propia gobernabilidad.

En su documento *Governance and Development*, publicado en 1992, el Banco Mundial definió, en términos generales, el concepto de gobernabilidad como “el ejercicio de la autoridad, el control, la administración y el poder de gobierno”, y de forma más precisa, como “la manera a través de la cual el poder es ejercido en la administración de los recursos sociales y económicos de un país, objetivando el desarrollo”, implicando, aún, “la capacidad de los gobiernos de planificar, formular e implementar políticas y cumplir sus funciones.”

Por lo tanto, el concepto de gobernabilidad, sea en su acepción más amplia o en la más específica, quedó indeterminado teóricamente. En un primer momento, en los años 60, su significado señalaba, según el criterio normativo, para la necesidad de restringir las demandas democráticas consideradas excesivas, y en un segundo momento, ya en los años 80, señalaba para la necesidad de reducir el tamaño del Estado y la disminución de la reglamentación de los mercados. Finalmente, en los años 90, su significado estaba asociado a un programa destinado a asegurar la estandarización internacional de las políticas económicas de orientación neoliberal.

El debate acerca de la naturaleza del nuevo Estado fue dirigido para cuestiones políticas, sociales, organizacionales y gerenciales que lo volviesen eficaz y eficiente, capaz de enfrentar los desafíos que se imponen y los dilemas del presente.

A la luz de una amplia acepción de ese nuevo Estado, gobernabilidad y gobernanza deben ser usados como conceptos complementares. Aunque tengan aspectos distintos, los dos conceptos están en realidad unidos en razón de la propia acción estatal.

El concepto de Gobernabilidad está relacionado con las condiciones sistémicas más generales a través de las cuales ocurre el ejercicio del poder en una determinada sociedad. En ese sentido, las variaciones de los niveles de gobernabilidad sufren con el impacto de las características generales del sistema político, como la forma de gobierno, las relaciones entre los poderes, los sistemas partidarios, el sistema de mediación de intereses.

Gobernanza, por otro lado, y en el sentido aquí utilizado, quiere decir la capacidad de la acción estatal para la implementación de las políticas y el logro de las metas colectivas. Implica expandir y perfeccionar los medios de comunicación y de administración de los conflictos de intereses, fortaleciendo los mecanismos que puedan garantizar la responsabilidad pública de los gobernantes. Gobernanza significa, entonces, la capacidad de inserción del Estado en la sociedad, rompiéndose, así, la tradición de gobierno cerrado o clausurado en la alta burocracia gubernamental.

Por lo tanto, la unión de esos dos elementos, lo que puede ser llamado de capacidad gubernativa, engloba tanto características operacionales del Estado, como, también, la eficiencia de su máquina administrativa, las nuevas formas de gestión pública, los mecanismos de regulación y control, y la dimensión político-institucional. Por otro lado, la construcción de la capacidad gubernativa, de una forma más o menos democrática, queda caracterizada a través de los mecanismos y formas que asumen las instancias políticas en la interacción del Estado con la sociedad, especialmente destacando la mayor o menor inclusión de grupos sociales afectados por las políticas gubernamentales.

Así, podemos decir que las políticas de servicios públicos están relacionadas con la gobernabilidad, porque esta posee la capacidad de garantizar el efectivo ejercicio de aquellas. Sin embargo, la gobernabilidad no garantiza la calidad e eficacia de las políticas públicas. Una buena gobernabilidad es, por lo tanto, la llave maestra para alcanzar ese propósito.

La regulación, entonces, será considerada aquí como uno de los instrumentos de gobernanza, contribuyendo para la gobernabilidad, porque, estando definidas las políticas de los servicios públicos, es una tarea fundamental de la regulación implementar normas y controles que puedan garantizar la eficacia de la prestación de los servicios públicos regulados.

La regulación es un método de decisión política que tiene los más bajos costos y objetiva la compensación de crisis de gobernabilidad en niveles internos del Estado. La delegación de poderes a entes reguladores independientes substituye no solamente las formas más antiguas de intervención estatal directa, sino que afecta también a las políticas de redistribución del Estado proveedor. El Estado regulador emerge, así, como un sucesor del Estado proveedor, por causa de la aparente incapacidad de este último de enfrentar los desafíos económicos resultantes de los procesos de modernización, de la apertura de las economías y de la Globalización. El sistema regulador implica el uso de formas indirectas de control, que complementan tipos más tradicionales de ejercicio

directo del poder del Estado. Dicho de otra manera, esas formas indirectas de control resultan en la disminución de las presiones desintegradoras sobre la autoridad de los gobiernos y, por ese motivo, contribuyen para reconstituir la gobernabilidad de los Estados. Los problemas de ingobernabilidad estarían, en ese caso, asociados, principalmente, al desgaste de las formas directas de ejercicio del poder, que son una característica del Estado proveedor.

Para minimizar lo que podemos llamar de “déficit de legitimidad”, que ha sido percibido a través de la acción de entes gubernamentales de relativa autonomía (los entes reguladores) y cuyas direcciones no son electas (como los agentes políticos), en la tarea de regular la actividad económica en un contexto de previsibilidad y respecto a los contratos, fue desarrollado un concepto de “gobernanza regulatoria”, que está relacionada con la sistematización de una serie de mecanismos que restringen el comportamiento discrecional de los gobiernos y crea un sistema regulatorio transparente y previsible que pueda, así, ser sustentable en el tiempo.

Los mecanismos que componen una buena gobernanza regulatoria están relacionados con ciertos aspectos de los entes reguladores, como la autonomía (mandato a plazo fijo de sus dirigentes, autonomía presupuestaria y financiera, independencia en las decisiones, etc.), así, como también, con aspectos relacionados con la “accountability”, que es una forma transparente de dirección en el contexto de un mandato (o sea, elaboración de relatos anuales de prestación de cuentas, publicación de los fundamentos o motivaciones de las decisiones, realización de audiencias públicas para analizar sus actos regulatorios, con la respectiva divulgación de los resultados de esas audiencias, etc.). Más recientemente se ha agregado a estos aspectos fundamentales la atención a las buenas prácticas regulatorias, como la que representa el instrumento de la AIR (Análisis de Impacto Regulatorio), que, en la definición de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), “es el proceso sistemático de identificación y cuantificación de beneficios y costos importantes, los cuales probablemente serán la consecuencia de la adopción de una regulación propuesta o de una opción de decisión política”.

Por último, entiendo que eventos como este en que estamos participando, son revestidos de grande relevancia, porque aquí están siendo discutidos asuntos muy importantes y fundamentalmente cooperativos para el ejercicio de la gobernabilidad, que no es otra cosa que la busca de la consolidación de la democracia, la reducción de las desigualdades y la promoción de la paz entre los pueblos latinoamericanos.

Muchas gracias,