

LOS “FRACASOS” DE LA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA: ENTRE FRACASOS DEL ESTADO Y FRACASOS DE LA DEMOCRACIA¹

Antonio ROMANO-TASSONE

1. Creo que mi primer y más importante deber (mi asignatura pendiente) es establecer el ámbito y el sentido en el cual pueden cuestionarse “los fracasos de la Administración democrática”.

Quisiera precisar que con la expresión “Administración democrática” hago alusión al modelo de Administración en el cual los procesos de toma de decisiones se encuentran abiertos al aporte de los ciudadanos y condicionados significativamente a esta colaboración.

El contexto general en el cual se coloca el tema en esta reunión, y el título italiano de esta sección (aquel en idioma español es al menos literalmente diferente), podría indicar sin lugar a dudas que el tema deba ser encuadrado ampliamente en la temática de los “fracasos del Estado” (o bien de los *government failures*, interpretados como los errores de la gestión pública en la distribución eficiente de los recursos), que representa un capítulo relativamente nuevo del análisis económico del Derecho.

El adjetivo “democrática”, además, genera muchas dudas sobre su relevancia cuando se incluye en un discurso semejante al de los “fracasos” de la Administración, tanto por las consideraciones generales como por las razones más específicas (que ya veremos).

Mientras parece relativamente claro en qué términos debe ser formulado un tema como los “fracasos” del Estado, y como éste se mueve fundamentalmente en un campo del mismo contexto ideológico y epistemológico donde se ubican los “fracasos del mercado”, estas aproximación y asimilación aparecen como densamente problemáticas en el caso de los “fracasos de la Administración democrática”, y esto se debe a la cualidad y la intensidad de los valores que reúne este adjetivo.

¹ Texto de la conferencia brindada por el autor en las IV Jornadas Ítalo-Argentinas de Derecho Administrativo, Roma, Italia, 30/31-10-2009, “Crisi económica y financiera: la respuesta del derecho administrativo”.

2. En términos generales, podría además dudarse de que sea apropiado hablar de “fracasos” de la democracia, ya sea en referencia al contexto teleológico definido por la idea de “eficiencia distributiva” como a cualquier otro objetivo.

La palabra “fracaso” implica la idea de no alcanzar un objetivo que se había previsto conseguir; pero es difícil indicar un propósito en el cual la democracia sea estructuralmente funcional, o mejor aun: en el campo de las doctrinas democráticas, ninguna concuerda con los eventuales resultados que es posible esperarse de un proceso de decisión dirigido con el método “democrático”.

Al contrario, la opinión más propagada, parece ser aquella de que la democracia no es nunca un instrumento adecuado para obtener otro objetivo que no sea la democracia misma: ésta, como se ha observado otras veces, es tanto un medio como un fin al mismo tiempo y es inseparable (desde hace poco, RIKER).

Por otro lado, si se considera el método democrático orientado a producir algún otro resultado que no sea la democracia misma, se establece casi siempre una insuficiencia (y esto, entonces, parece normalmente “falible”, si no “catastrófico”).

En el ámbito de la teoría de *Public Choice*, por ejemplo, se ha observado más de una vez que el método democrático no es siempre funcional para generar decisiones colectivas racionales (es el teorema de Arrow, originalmente elaborado por CONDORCET).

Contrariamente, sucede si se imagina que la democracia produce siempre la afirmación de la voluntad política de la mayoría de los ciudadanos, lo cual se ha demostrado que no corresponde a la realidad en un gran número de hipótesis (RIKER).

Aun si se quisiera reducir el propósito del método democrático a la mera posibilidad por parte de los ciudadanos de controlar las *élites* gobernantes (según una versión funcional de la democracia), se podría argumentar fácilmente (si es plausiblemente respaldado) que esta pretensión se traduzca en algo más que una mistificación.

Si es difícil configurar los verdaderos y propios “fracasos” de la democracia, esto sucede porque atribuir a la misma otro propósito que no sea la producción de sí misma parece, en sí, una función bastante discutible.

Si ahondamos aun más en el análisis sobre las razones de estas dudas, se puede observar que derivan del hecho de que al concepto “democracia” se le atribuyen, al menos en la edad moderna, valores finales (o primarios) y no valores instrumentales (o secundarios).

Resumiendo, dentro de la idea de “democracia” se concentran valores de tal intensidad, que su funcionalidad para conseguir cualquier otro objetivo la hacen ver reductiva: la misma sintetiza ideales de superior justicia social, que no admiten ser subordinados a otros fines, que se revelen inevitablemente “menores” y reductivos.

Bajo este aspecto, hablar de “fracasos de la Administración democrática” aproximándolos a los “fracasos del mercado” puede ser fundamentalmente inapropiado: el concepto de “mercado”, engloba valores instrumentales, y nunca fines en sí mismos; por lo tanto, valores de menor envergadura respecto a aquellos de la democracia.

Más aun, en una visión menos comprometida ideológicamente con el carácter fundamental de la democracia, esta última puede ser entendida como solamente funcional para la generación de decisiones políticamente legitimadas (más allá de su correspondencia con la “voluntad de la mayoría”).

Pero se trata siempre de un contexto distinto al que expresa la idea de “eficiencia distributiva”, respecto a la cual un tema sobre el método democrático se nutre siempre de significados trascendentes, ya que se encuentran directamente conectados a los fundamentos de la convivencia civil y de las obligaciones políticas.

3. Sin embargo, también al querer dejar de lado por un momento estas dudas, y librarse de las incertidumbres en lo que se refiere a la perspectiva de la adecuación del método democrático respecto a parámetros de racionalidad económica (como sucede cuando se habla de *government failures*) surgen aparentemente factores que tienden a creer que el tema de los “fracasos de la Administración democrática” posee, también en el campo de la teoría de los “fracasos del Estado”, no pocos elementos específicos, al menos en la medida que estos últimos cuestionen una relación con los “fracasos del mercado”.

El concepto de “fracaso del Estado” (*government failure*) representa comúnmente la cara interna pública de la teoría de *market failures*: se habla del “fracaso del Estado” cuando la intervención pública con el fin de mejorar la gestión de los recursos está determinada por una distribución ineficiente a tal punto de preferir, contrariamente, los mecanismos del mercado (cuyo “fracaso”, igualmente, se quisiera en tal caso remediar).

Las principales causas de los fracasos del Estado se encuentran generalmente así individualizadas (NAPOLITANO y ABRESCIA):

-La poca información que la Administración dispone para individualizar las preferencias colectivas, podría contribuir a perseguir objetivos que no corresponden a la maximización de la utilidad social de la intervención pública;

-Las distorsiones que derivan del proceso político, que pueden conducir a privilegiar medidas populistas (en el interés de los actores políticos por aumentar el propio consenso), o favorables a *lobbies* mejor organizados;

-El riesgo de conductas oportunistas de la burocracia, y/o de “captura” de la regularización por parte de las empresas;

-El conocimiento imperfecto que la Administración a menudo tiene de los mecanismos y las reacciones del mercado, sobre los cuales no está acostumbrada a actuar.

4. ¿El hecho que las decisiones públicas sean tomadas con un método democrático puede ser considerado una causa específica de “fracaso del Estado”?

Bajo un cierto punto de vista, sí.

Como se ha apenas mencionado, uno de los factores del fracaso del Estado está representado por la circunstancia de que las políticas (no sólo económicas) impopulares pueden difícilmente surgir de organismos democráticamente (o sea electoralmente) responsables, los cuales tienden generalmente a adquirir y mantener un consenso lo más amplio posible, y por lo tanto a “posponer la agenda”, o a evitar adoptar, medidas que alejen la simpatía de los electores (WILSON).

Lo mismo podría creerse que tenga que ocurrir si la decisión institucional fuese condicionada fuertemente por el aporte popular, que podría fácilmente influenciarlo para adoptar soluciones ampliamente compartidas, aunque éstas no sean las más adecuadas para la generalidad.

Pero bajo otros aspectos, la adopción de módulos administrativos abiertos a la contribución determinante (o igualmente condicionante) de los ciudadanos podría, además, evitar o disminuir notablemente la incidencia de factores que, como hemos visto, se considera que conducen a los llamados “*government failures*”.

Los riesgos de fracaso sistemático de la regularización, por ejemplo, podrían provenir más que nada de la poca transparencia del proceso regulatorio, que se encuentra expuesto como consecuencia de sufrir la intromisión de grupos de presión (es por esto que se ha-

bla de “captura del reglamento” o del regulador; o tiempo atrás se hablaba de “relación de clientela” entre Administración reguladora y empresas que ya mencionaba Joseph LA PALOMBARA).

La Administración burocrática y/o tecnocrática está sujeta a estos peligros, pero no la “Administración democrática” que parece encontrarse potencialmente en condiciones de minimizar este tipo de riesgos.

Se podría decir de igual manera que los eventuales malentendidos provienen de un conocimiento imperfecto que el decisor público tenga de las preferencias de los administrados, riesgo que parecería disminuir intuitivamente con la adopción de modelos decisivos participativos.

Una Administración que trabaja con modelos “democráticos” (es decir participativo, transparente y abierto al aporte de los ciudadanos), se podría decir que sirve como instrumento para maximizar la eficiencia distributiva (y más aun, de la igualdad distributiva) en el campo de la esfera pública: un proceso decisivo participativo puede de hecho ocupar el lugar optativo de compensación y transferencia igualitaria de los “costos de decisiones” (si no también de reducción de “costos de agencia”).

No es casual que hoy en día se proponga con más frecuencia en distintos sistemas la fórmula de la “democracia representativa”: esta última, aunque parezca a veces *naive* o incluso utópica, presenta características que hacen pensarla como una medida preventiva eficaz, respecto a otras, de las principales causas de los “fracasos del Estado”.

5. En cambio, los “fracasos” de la Administración democrática pueden ser fácilmente encuadrados, si bien no desde un punto de vista de eficiencia distributiva, pero bajo el aspecto de la eficiencia en la toma de decisiones.

En efecto, si es fuertemente cuestionable la ineptitud de los modelos administrativos democráticos para producir decisiones fundamentalmente “buenas”, parece bastante menos dudosa la poca aptitud de los procedimientos de toma de decisiones “democráticas” que garanticen que las decisiones sean tomadas en forma eficiente.

Según la llamada “teoría de sistemas” (Talcott PARSONS y, sobre todo, LUHMANN), la función principal de los organismos públicos es aquella de reducir la complejidad del mundo contemporáneo.

Sin embargo, la gestión de situaciones problemáticas complejas utilizando el método democrático, según esta visión, conlleva a multiplicar, y no a reducir, la complejidad: ésta determina muchas incertezas y termina por producir una parálisis en la actividad de toma de decisiones.

El riesgo es, entonces, la ineficiencia en la toma de decisiones, cuya gravedad se encuentra representada como una incapacidad para asumir decisiones en los tiempos necesarios para que éstas resulten concretamente útiles.

Con esta perspectiva, podemos recordar las recurrentes observaciones acerca de la posible irracionalidad de las decisiones adoptadas con el método democrático, al menos allí donde la elección es de más de dos opciones (la democracia, en la mayoría de los casos, funciona adecuadamente sólo en el ámbito de opciones binarias).

Por lo tanto, se podría sostener que se encuentra una (relativa) incompatibilidad entre el método democrático y la gestión de las crisis económicas.

6. Estas últimas consideraciones, de todas maneras, hacen resurgir las dudas de fondo acerca de la plausibilidad de una evaluación en términos de racionalidad económica de la Administración democrática.

Si observamos desde esta óptica, nos arriesgamos a perder de vista el valor intrínseco de la democracia, sometiéndola y utilizándola a fines de menor importancia.

Les daré un ejemplo notable.

Estudios recientes sobre la capacidad de un país para atraer recursos financieros del exterior (sobre todo de atraer inversiones de empresas multinacionales), evidencian cómo esta capacidad sufre la influencia decisiva no solamente de factores económicos, sino también de factores institucionales (MUDAMBI y NAVARRA).

En particular, un indicador negativo de esta capacidad está constituido por la debilidad de la *governance* total del sistema del país, bajo la forma de incertidumbre y/o inestabilidad de los procesos de decisiones públicas.

Bajo este aspecto, los regímenes democráticos se encuentran bastante penalizados: son los países dotados de un gobierno autoritario que, a igualdad de condiciones, atraen mayormente las inversiones extranjeras (China y Singapur sobre todo).

Se debe, entonces, tener cuidado al evaluar las aptitudes de los métodos democráticos que permitan una intervención eficaz en la gestión de las crisis, el tener en una óptica de pura racionalidad económica, puede llevar a dudas en cierto modo paradójicas, o a juicios de difícil consenso.

El camino más fructífero, aquí como en todos lados, es aquel del equilibrio y balance recíproco de los valores y los objetivos los que son, ya sea por su título y su grado, demasiado importantes para ser impunemente descuidados.