

Richard Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, trad. Eduardo Suárez Galindo, México, Fondo de Cultura Económica, 1998

Carlos Moreno Jaimes

A casi 15 años de su primera edición en inglés, *El gran gobierno*, de Richard Rose, aparece en nuestro país como parte de la selección de obras sobre administración pública del Fondo de Cultura Económica. La traducción al español de este libro surge en un momento en que el tamaño del gobierno en México continúa siendo un asunto importante dentro de los debates políticos y académicos actuales, aunque relativamente menos intenso que hace una década, cuando el redimensionamiento del sector público mexicano era considerado una cuestión estratégica por el gobierno federal.

El texto de Richard Rose es una referencia sumamente útil para analizar al gobierno contemporáneo —el Estado de bienestar occidental— en las tres dimensiones que lo constituyen: sus recursos, organizaciones y programas públicos. La preocupación del autor no consiste simplemente en cuantificar dichas dimensiones, sino también en establecer

las causas y consecuencias de su crecimiento, sobre todo después de la segunda Guerra Mundial. Rose utiliza el método comparativo para analizar cada uno de estos elementos en todos los países miembros de la OCDE, considerando un conjunto de programas públicos específicos, especialmente los de educación, salud, defensa y mantenimiento del ingreso de los ciudadanos.

Rose define al gobierno como un conjunto de organizaciones formales que movilizan tres recursos principales: leyes, dinero y empleados, los cuales combina a fin de producir programas públicos. Las estrategias de medición y análisis del autor están fundadas en este modelo simple de gobierno, el cual permite examinar cada componente de manera separada en cada uno de los capítulos del libro. El primero de ellos se ocupa de establecer este modelo y de delinear algunas de las causas y consecuencias probables del crecimiento general de los gobiernos contemporáneos.

Los capítulos posteriores examinan los tres recursos del gobierno —sus leyes, ingresos fiscales y empleados públicos—, las organizaciones gubernamentales que procesan estos insumos y, finalmente, la cristalización de todos estos elementos en programas públicos. En cada capítulo, además de presentar datos sobre el comportamiento cuantitativo de cada una de estas dimensiones, el autor analiza las principales influencias de su crecimiento (o decrecimiento en ciertos casos), así como sus posibles consecuencias.

En su explicación de las causas del crecimiento del gobierno, Rose pone especial énfasis en el papel que desempeñan los compromisos adquiridos por los gobiernos a lo largo del tiempo. Esta interpretación es contraria a aquellas visiones que centran su atención exclusivamente en la influencia del crecimiento económico y demográfico, o en los cambios en la estructura social y en el comportamiento racional de políticos y burocracias. Rose demuestra que, en muchos casos, el crecimiento de los recursos, las organizaciones y los programas del gran gobierno obedece a la inercia de los compromisos del pasado, los cuales persisten gracias a la permanencia de las instituciones. Si bien dichos compromisos pueden perder su fuerza original, sus efectos declinan gradualmente. Por tanto, los programas se van acumulando y es difícil que un gobierno los elimine por completo. Como señala el autor, “el mejor procedimiento para estimar el tamaño futuro del gobierno consiste en ver cuán grande era ayer,

cuán grande es hoy, y luego agregarle un poco” (p. 111).

Rose examina las consecuencias del gran gobierno teniendo en cuenta dos valores muy importantes en las democracias occidentales contemporáneas: la eficacia y el consenso popular. Cuatro razones pueden explicar cómo el crecimiento del gobierno puede causar una pérdida de eficacia: la imposición de límites cada vez más severos para movilizar recursos, el aumento de la complejidad organizativa (conforme crece el número de organizaciones, aumenta la probabilidad de conflicto entre éstas), la incursión en programas nuevos cuya efectividad no está probada (es decir, el uso de “tecnologías blandas”) y el aumento de contradicciones entre programas gubernamentales. Además, el crecimiento del gobierno puede reducir el consenso popular al extraer cada vez más recursos de la gente (por ejemplo, mediante más impuestos y regulaciones), al disminuir los canales de comunicación con los ciudadanos (por la creciente burocratización de los problemas ciudadanos) y al interferir cada vez más en el ámbito privado de los individuos.

El recurso fundamental del gobierno son sus leyes. Sin embargo, desde 1945 el número de leyes promulgadas anualmente ha disminuido en la mayoría de los países considerados en el estudio. A pesar de este decrecimiento, el autor advierte sobre el hecho de que las leyes son por naturaleza inerciales, lo cual implica que las que están en vigor en cualquier momento han sido heredadas. Por otra parte, Rose considera

que el decrecimiento relativo en la promulgación anual de leyes primarias se ha visto compensado por la creciente elaboración de reglamentos secundarios por parte del Poder Ejecutivo, los cuales no requieren ser aprobados por los parlamentos. Es decir, que han crecido el número y la importancia de las reglas burocráticas, cuyo diseño y aplicación queda principalmente en manos de expertos y no de políticos parlamentarios. Esta proliferación de leyes secundarias constituye un desafío potencial al consenso popular, ya que al aumentar los contactos entre ciudadanos y agencias gubernamentales, es posible también que aumenten los conflictos entre éstos (prueba de ello es el crecimiento de tribunales administrativos cuasijudiciales en Estados Unidos y Gran Bretaña).

Para un ciudadano, la prueba más tangible de los costos del gobierno son los impuestos. Éstos representan en promedio 37% del producto interno bruto de todas las naciones de la OCDE. Si bien los impuestos son muy diversos (Rose identifica 39 categorías), la mayor parte de la recaudación de los países analizados proviene de cinco fuentes principales: el impuesto sobre la renta, el de la seguridad social, el impuesto al valor agregado, los indirectos y el impuesto a las empresas. Estos cinco impuestos aportan, en promedio por país, cerca de 90% de la recaudación total. Rose muestra que la recaudación tributaria ha crecido en todo el mundo occidental, aunque no todos los impuestos han crecido en la misma proporción (de hecho, hay al-

gunos que han disminuido, como los indirectos). La tributación ha crecido debido a dos factores principales. El primero es la inercia de compromisos establecidos en el pasado (al igual que ocurre con las leyes). Rose afirma que los compromisos establecidos en 1965 representaban más de la mitad de la recaudación total de 1979. El segundo factor es la inflación y el crecimiento económico. La influencia de la política en el crecimiento tributario no resulta muy significativa, ya que los partidos y los profesionales de la política han tenido un margen muy limitado para modificar las leyes fiscales. La continua elevación de los impuestos amenaza con disminuir el ingreso neto de los individuos, aunque la economía crezca. Los ciudadanos han reaccionado al crecimiento de las cargas tributarias de dos formas: una legal (eludiendo los impuestos) y otra ilegal (evadiéndolos). Las actividades ilegales constituyen un porcentaje muy bajo de la economía total (no mayor a 5%); sin embargo, la opción de eludir impuestos representa una amenaza importante para la eficacia en la recaudación, ya que los ciudadanos han recurrido a la estrategia de “desmonetizar” el trabajo (amplían las actividades en la economía doméstica).

Merece especial atención el análisis del empleo público, ya que los trabajadores del gobierno constituyen un recurso cualitativamente diferente de las leyes y el dinero; en palabras de Rose, “son quienes aportan la carne a los desnudos huesos del gobierno” (p. 203). En todas las naciones analizadas, el empleo público ha venido

creciendo en términos absolutos y porcentuales (especialmente en los programas de salud y educación); sin embargo, dicho crecimiento no ha sido uniforme en todos los programas. Contrariamente a las leyes y al dinero público, los compromisos adquiridos en el pasado no desempeñan un papel relevante para explicar el crecimiento del empleo público. Rose demuestra, más bien, que dicho aumento ha obedecido en esencia a la variación en la productividad de bienes altamente mecanizados o computarizados frente a los servicios intensivos en mano de obra (ello explica el mayor crecimiento del empleo en los programas de asistencia social), así como a la decisión de los políticos de reducir programas como la defensa nacional (en donde el empleo público ha decrecido). Es interesante la observación del autor de que, en promedio, los empleados públicos suelen tener mayor instrucción que los del sector privado, lo cual explica en parte que sus salarios y prestaciones sean en general mayores. La tasa de sindicalización explica también este crecimiento de los beneficios que reciben los empleados públicos; sin embargo, ello ha significado para el gobierno una pérdida relativa del control sobre sus trabajadores, lo cual en una democracia puede vulnerar el consenso ciudadano.

Una vez analizados los tres recursos principales del gran gobierno, Rose examina sus organizaciones, las cuales dan estructura y continuidad a sus actividades. "La diferencia entre gobierno como conjunto de funcionarios elegidos que lo constituyen y gobierno como conjunto de organi-

zaciones persistentes, es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable" (p. 232). El autor define una tipología de organizaciones públicas, la cual le permite conocer el número y el crecimiento de organizaciones tales como los ministerios, los gobiernos locales, las empresas del Estado y los comités asesores o consultivos. Su conclusión es que el principal motor de la expansión organizacional —por cierto, limitada— ha sido la ampliación de los programas públicos, aunque más programas no siempre se traducen en más organizaciones, sino en un reclamo mayor de recursos (principalmente tributarios y empleados públicos). Los efectos que el crecimiento organizacional ejerce sobre la eficacia del gobierno son ambiguos, pues dependen del tipo de tecnología utilizada en la solución de problemas públicos, así como del grado de coordinación que distintas organizaciones requieran para actuar conjuntamente. Por otra parte, la evidencia muestra que el consenso popular no ha declinado ante el crecimiento de las organizaciones del gran gobierno, no obstante lo que pronostican las teorías democráticas convencionales sobre el control electoral.

El último elemento examinado por Rose son los programas gubernamentales. Su argumento central es que los programas que más han crecido no son los novedosos, sino los que están bien establecidos, principalmente los de asistencia social, como pensiones, educación y atención a la salud. En otras palabras, el cambio en los programas del gran gobierno

ha consistido menos en su extensión y más en su intensificación. Ello obedece a que los programas del Estado benefactor se han basado en la utilización de tecnologías previsibles y de fácil difusión, lo cual aumenta su probabilidad de eficacia. Por el contrario, los gobiernos son menos propensos a adoptar programas nuevos, puesto que éstos utilizan tecnologías que no han sido probadas y, por tanto, su eficacia es incierta. Además, la intensificación de programas ya establecidos no constituye un grave riesgo para el consenso popular, puesto que el gobierno evita traspasar la línea divisoria entre lo privado y lo público.

El lector tiene en sus manos un texto lúcido y abundante en referencias históricas e internacionales que brindan una perspectiva amplia sobre el desarrollo del gran gobierno en el mundo occidental contemporáneo.

Reiteradamente el autor muestra cómo muchas creencias generalizadas sobre el tamaño del gobierno carecen de sustento empírico; por ejemplo, que la ideología de los partidos gobernantes influye de manera definitiva en su dimensión. Si algo queda claro es que los gobiernos actuales son grandes por naturaleza y que reducir su tamaño es una tarea casi imposible, dadas las fuerzas inerciales a las que deben su existencia y crecimiento. Ello no implica que el tamaño del gobierno carezca de relevancia, pues sus costos pueden amenazar en el largo plazo su legitimidad y eficacia, como el mismo Rose reconoce. Por último, el libro puede enriquecer el debate mexicano sobre la denominada "reforma del Estado", la cual no puede concluir con la aseveración de que un gobierno con menos empresas estatales es necesariamente un gobierno más efectivo y legítimo.