

Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?

Nuria Cunill Grau

NURIA CUNILL GRAU: doctora en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela) y licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas (Universidad de Chile); dirige el Programa de Estudios y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, Caracas. Sus libros más recientes son *Lo público no estatal en la reforma del Estado* Paidós, Buenos Aires, 1998 (en coautoría); y *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Una serie de circunstancias concluyen actualmente a favor de la realización de la reforma de la Administración Pública, proceso nunca del todo acabado en América Latina. Sin embargo, las principales prescripciones en boga, pudiendo ser válidas, deben ser contextualizadas y algunas incluso relativizadas, si se aspira al desarrollo de un aparato público dirigido a la satisfacción de las necesidades colectivas, ajustado a los rasgos de las realidades latinoamericanas y adaptado a lo novedoso de éstas. Un asunto particularmente crítico en tal sentido incumbe al propio carácter del proceso de reforma. Al ser un proceso político y a la vez depender de una serie de reformas políticas, necesita convertirse en un tema de debate público y concitar la presión social. El trabajo se propone aportar algunos elementos en esa dirección.

Nota: El presente trabajo recoge algunas de las consideraciones efectuadas por la autora, en el capítulo III de *Repensando lo público...* Versiones preliminares circularon en 1997 con el título «Las reformas en curso de los servicios públicos. ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática? El necesario remarque en lo público».

El tema de la reforma administrativa ha recorrido prácticamente todo el siglo en América Latina. Ha habido esfuerzos orientados, con preponderancia, a la implantación de una administración burocrática no patrimonialista. Sin embargo, los avances fueron pocos debido en especial a que no se consideraron las constricciones que imponía a la reforma administrativa el modelo de Estado y los tipos de relación Estado-sociedad imperantes. A la matriz Estado-céntrica en realidad le era funcional un patrón discrecional y fragmentado de adopción de decisiones, que facilitara la apropiación privada del aparato estatal, su actuación auto-referida y la no rendición de cuentas.

El inicio de la ruptura de esta matriz crea una primera oportunidad para el cambio. Pero los esfuerzos que emergen en la década de los 80 están extremadamente dominados por la reforma económica orientada hacia el mercado, e irradian a la reforma administrativa equiparándola con la reducción de estructuras y de personal. Una nueva oportunidad para el cambio aparece ahora, a partir de la conciencia de que la propia sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales. Con base en esta conclusión, organismos como el Banco Mundial comienzan a propiciar y apoyar financieramente a las denominadas «reformas de segunda generación», incluyendo en ellas la reforma de la justicia, de los parlamentos y de la propia Administración Pública. Postulan además que las transformaciones deben, por sobre todo, cambiar el sistema de incentivos y constricciones sobre los que actúan burócratas y políticos.

Convergiendo, estas dos circunstancias ofrecen de nuevo un clima propicio a la reforma de la Administración Pública. Sin embargo, un nuevo escollo emerge en el camino: ¿qué modelo adoptar para llevar a cabo las transformaciones? y, sobre todo, ¿cuál es el marco normativo sobre el que requieren fundarse? En lo que sigue hacemos deliberada abstracción de la descripción de los innegables avances existentes en algunos países de la región (v. en especial y respecto de Brasil, Bresser Pereira 1998), así como omitimos una serie de medidas singulares. Nuestro principal propósito es analizar sumariamente algunas de las principales prescripciones en boga que afectan, a nuestro juicio, el modelo institucional de la Administración Pública. La tesis que sostenemos es que tales prescripciones, pudiendo ser válidas, deben ser contextualizadas y algunas incluso relativizadas, si lo que se quiere es propender al desarrollo de un aparato público dirigido a la satisfacción de las necesidades públicas y ajustado a los rasgos de las realidades latinoamericanas. Mayores desarrollos teóricos, más discernimiento sobre las experiencias extra-regionales, más debate público sobre los valores concernidos, además de la necesaria

consideración de la variable política, tal vez puedan ayudar a que las oportunidades no resulten nuevamente pérdidas y a que, en definitiva, las «reformas de la segunda generación» redunden en mejor vida para toda la gente.

Las principales transformaciones en curso

La década del 80 inaugura importantes reformas en la organización y gestión de los servicios públicos, especialmente del mundo anglosajón. Parte significativa de ellas constituye una respuesta a la crisis fiscal que convergiendo con el movimiento ideológico que adjudica a las burocracias públicas comportamientos por sobre todo egoístas –en particular, de «rent seeking»–, visualizan la reducción del tamaño del Estado como la solución por excelencia. La privatización se erige así en el principal instrumento de la reforma del Estado y de la Administración Pública. Bajo un foco similar, son también impulsados procesos de descentralización del Estado. Pero a la necesidad de reducir costos se agrega también un creciente malestar con los servicios que se retienen dentro de la órbita estatal, impulsando su propia transformación. No solo es así relevado el problema de la ineficiencia en la provisión de los servicios públicos, sino que se hacen patentes aquellos problemas que afectan en forma inmediata a sus usuarios: desde los más ostensibles vinculados a tramitaciones excesivas, sobre-reglamentaciones, trato inadecuado y discriminatorio, etc., hasta la ausencia de oportunidades de voz y de elección que derivan de la provisión monopólica y autoritativa característica de la institucionalidad tradicional de los servicios públicos.

Es bajo este marco que germinan al menos cuatro ideas fuerza: autonomía de los servicios; competencia entre ellos; contractualización de sus relaciones; y control de los consumidores o «clientes». Todas ellas, enfrentadas a los esquemas burocráticos y en particular a sus vicios, adquieren rápidamente legitimidad. Examinémoslas, confrontándolas entre sí, en forma sumaria.

La *autonomía* es la solución ofrecida para hacer frente a las rigideces que genera el modelo burocrático de organización y gestión. La estricta dependencia jerárquica de las agencias a una cadena de mando, se traduce al menos formalmente en la negación de la discrecionalidad como principio de gestión. El sentido último de esto no es casual. Este principio, clave en las organizaciones burocráticas, y su correlato en la rígida separación entre política y administración fueron, en su momento, las únicas respuestas posibles a las organizaciones patrimonialistas que con su confusión entre lo público y lo privado concedían a la arbitrariedad un espacio central. La impersonalidad de la norma y el estricto apego a una cadena de mando intentan

embatirse contra la arbitrariedad. Sus correlatos son, sin embargo, lentitud en la atención, prestaciones uniformes –y por ende, no necesariamente adaptadas a las necesidades de los públicos concernidos–, desfases entre las decisiones y las exigencias de acción, insatisfacción laboral –por la estricta separación entre las tareas de concepción y ejecución– escasos «puntos de contacto» con la realidad, etc. En suma, organizaciones «auto-referidas», insensibles a su entorno y en especial a sus usuarios, con el agravante de que internamente son también organizaciones «descontentas» e «ignorantes», cuestiones todas que en el contexto actual de rápidas mutaciones tecnológicas, signadas por la complejidad, la incertidumbre, tanto como por la centralidad del conocimiento, las tornan claramente obsoletas. Bajo tales términos el predicamento que comienza a dominar en la última década apunta hacia la inversión de ese paradigma. El reclamo es por un estilo de organización y de administración «posburocrático» que convierta al principio de la autonomía en clave. Consecuente con él, cobran fuerza la descentralización –territorial y funcional– como criterio macroorganizativo y la concesión de amplios márgenes de discrecionalidad al interior de las agencias para el manejo del personal, los contratos, el dinero, etc. Simultáneamente comienzan a ser cada vez más comunes los lemas de organizaciones planas (o circulares), desreguladas (o sea, con amplia autonomía financiera y administrativa) y sometidas en su interior a modalidades de gestión que incentiven la creatividad y la responsabilidad de sus trabajadores. Hasta acá, claramente, son todas propuestas que difícilmente pueden encontrar detractores. Es preciso sin embargo continuar examinando las otras ideas-fuerza que adquieren hegemonía.

La segunda es la *competencia*. En estricto sentido, la necesidad de dotar de mayor autonomía a las agencias aparece asociada en una medida fundamental a la convicción de que la creación de cuasi-mercados al interior del sector público constituye el mejor medio para presionar por mayores niveles de eficiencia y eficacia. La competencia se erige así en la alternativa a la provisión monopólica de servicios públicos por parte del Estado, expresándose en primera instancia en la desreglamentación de ciertos sectores a fin de que los contratistas privados y/o los organismos no gubernamentales tengan acceso a campos de actividad en los que antes había un monopolio público estatal. Por otra parte, se trata de estimular la competencia de las agencias públicas entre sí, sobre todo en lo relativo a «quién recibe» y «cuánto» de los recursos financieros disponibles a nivel central, para lo cual se propende a establecer una nítida separación entre las funciones de compra (o financiamiento) y provisión (o venta) de los servicios.

Tales principios se tienden a expresar a su vez en un cambio en el sistema de responsabilidades hacia las agencias centrales. El tercer principio que se torna dominante es el de la *contractualización* de las relaciones como sustituto a la relación autoritativa que constriñe la acción de las agencias a «órdenes» dadas por sus respectivos ministerios y a recursos predefinidos. La contractualización expresa, en cambio, derechos y obligaciones recíprocas y como tal hace posible la competencia por recursos y la evaluación con base en el desempeño de las agencias, pero también les permite negociar las condiciones para asegurar un funcionamiento apropiado. Posibilita además uno de los principales cambios postulados por el denominado paradigma posburocrático: el énfasis en los resultados de la acción administrativa, más que la focalización en el cumplimiento de rutinas, procedimientos o procesos que caracteriza al modelo burocrático de organización y gestión.

Finalmente existe, en forma destacada, un cuarto principio que intenta oponerse al modelo burocrático: *el control de los consumidores*. El realce que adquiere este postulado se enfrenta a la cultura del «súbdito» o del «administrado» que ha primado en la tradición administrativa. Sin embargo, es precisamente visualizados en sus alcances reales como pueden evaluarse los límites de la propuesta hegemónica en materia de reforma de los servicios públicos. Al respecto, el lema que actualmente gana cada vez más terreno es el de la «autogestión social», sobre todo en los servicios educativos y sanitarios. Se trata en definitiva de favorecer la posibilidad de que los propios «clientes» de un servicio público específico intervengan en su dirección y control, bajo un modelo normativo que interpela más su conocimiento experto bajo un rol gerencial –o sea, como «participantes administrativos»– en vez de sus intereses sociales y su capacidad para introducir consideraciones de valores y de política en el más amplio sentido. El predicamento central que avala estas transformaciones es que la mejor manera de hacer valer la «soberanía del consumidor» es posibilitando la elección a través del mercado o, al menos, el control directo de los servicios que usa.

Todos los cambios reseñados, confrontados con los modos tradicionales de gestionar los servicios públicos, bien pueden ser interpretados como un significativo paso adelante. Intentaremos, sin embargo, mostrar a continuación que pudiéramos estar corriendo el riesgo de dar «dos pasos atrás», si cada uno de tales cambios no son direccionados en función del refuerzo de lo público; es decir de lo que es de todos, y por ende, interesa a todos.

Redirigir los cambios en función de reforzar lo público. Un primer nivel de prevenciones

Cada una de las transformaciones en ciernes admite una serie de prevenciones, de las cuales pueden derivarse algunos correctivos. A la luz del conocimiento que se está acumulando, nos referiremos seguidamente a ambos.

a) Autonomía, discrecionalidad y descentralización de los servicios públicos. La necesidad de enfoques contingentes y de su fundación democrática.

Llevado a su extremo, el paradigma posburocrático puede provocar al menos dos efectos que requieren ser prevenidos. Uno es la aparición de iniquidades producto de la aplicación irrestricta del principio de la descentralización, sobre todo cuando se traduce en la sobrevaloración de la autonomía financiera. El otro efecto es el refuerzo del corporativismo y del clientelismo, que puede devenir del principio de la discrecionalidad. La descentralización intraorganizacional (en agencias autónomas) y la político-administrativa (en niveles locales de gobierno), así como la discrecionalidad al interior de las agencias, sin enfoques contingentes una, y fundación democrática la otra, pueden atentar contra los valores que las fundamentan, en particular contra la democratización de las relaciones de poder y la adaptación a las necesidades del público. A continuación se señalan algunos de los argumentos que sustentan tales reclamos.

El principio de la autonomía, como patrón de diseño organizativo, tiene varios fundamentos. Uno, ya referido, es el manifiestamente proclamado por el paradigma posburocrático: la necesidad de una mayor flexibilidad en el trabajo de las agencias, de forma de lograr el giro de la atención desde los procesos hacia los resultados. Otro, que subyace a la mayoría de los esfuerzos de reforma, es el requerimiento de estimular un financiamiento propio y, en términos generales, de mejorar la eficiencia productiva de los servicios públicos. Es el último fundamento el que reclama de mayor atención, sobre todo porque ha estimulado un foco exagerado en la descentralización fiscal, cuyos efectos adversos comienzan a advertirse respecto de la eficiencia y, sobre todo, en relación con la equidad de las prestaciones.

Uno de los problemas que en la experiencia acumulada muestra tener gran gravitación es relativo a las debilidades de las estructuras institucionales locales para aumentar sus ingresos y a las incapacidades de los actores locales de revertir, con sus propios recursos, los déficits en la provisión de servicios en situación de estagnación y exclusión. Puesto pues el énfasis en la relación entre descentralización y autonomía financiera, las probabilidades de que el proceso se convierta en fuente de iniquidades son altas. Extendido este principio de descentralización al nivel de la

propia operación de los servicios públicos, las iniquidades tienden a reforzarse, habida cuenta del sobreénfasis que produce en la captación de ingresos por el uso del servicio. Sus consecuencias sobre la exclusión de usuarios sin capacidad de pago son las más obvias. Menos, pero aún más significativos, son los riesgos de estigmatización que genera la gratuidad cuando ella se establece como un medio para evitar la exclusión, dentro de un entorno cultural que vincula prestaciones a contraprestaciones. Por su parte, la competencia interagencial e intergubernamental por la captación de recursos no solo tiene consecuencias políticas –la pérdida de capacidades de negociación producto de la fragmentación– sino, incluso, administrativas al profundizar los problemas de coordinación.

Argumentos de este tenor refuerzan la necesidad de recuperar un enfoque contingente al momento de privilegiar la descentralización como principio organizativo de la producción de bienes públicos. Este tipo de enfoque obliga a determinar las condiciones que tienen que estar satisfechas para que riesgos como los mencionados no afloren, así como a establecer las combinaciones apropiadas entre centralización y descentralización en cada contexto particular e incluso, a determinar cuándo la equidad aconseja un gasto centralizado.

Otras prevenciones, aunque relacionadas con las precedentes, afloran directamente respecto de la dimensión micro-organizativa de la autonomía: la discrecionalidad. El patrón dominante de modernización de la Administración Pública asume como uno de sus postulados la aplicación irrestricta del principio de la discrecionalidad, considerando que es requisito para lograr la adaptación de los servicios a las necesidades de los clientes por vía de la competencia. Se supone, a la vez, que por estos medios la jerarquía puede ser sustituida por el intercambio como mecanismo de control. Pero lograr esto no solo es difícil, sino que –de conseguirlo– peligroso. Uno de los problemas, destacado por Green/Hubbell, es que dado que el modelo propuesto no ofrece respuestas acerca de dónde se debe radicar la autoridad –la discrecionalidad– cuando no hay acuerdos sobre las preferencias de los mandantes –los «clientes»–, la primera pregunta que queda abierta es qué debe hacer un jefe de un servicio público específico si sus mandantes tienen distintas perspectivas acerca del tipo de bien público a producir. Elegir una perspectiva o hacer un juicio independiente se revelan, de hecho, como soluciones plausibles. Pero ¿son acaso legítimas?; ¿cómo se puede asegurar que la discrecionalidad y el poder delegado bajo tales circunstancias no se traduzcan en el privilegio de un sector de la «cliente-la», no estimulen los abusos de patronazgo y no aumenten la fragmentación de las políticas públicas?

Este tipo de interrogantes obliga a colocar la atención sobre los prerequisites de la discrecionalidad cuando el ámbito en cuestión es una agencia pública. Uno de ellos refiere a la reivindicación de la perspectiva global y a la responsabilidad que en su conformación tiene la institucionalidad de representación política: la operación descentralizada de servicios públicos requiere de políticas centralizadas, aunque elaboradas democráticamente. En tal sentido, la posibilidad de que existan leyes y políticas claras y consistentes, que expresen las escogencias de valores de la sociedad para la resolución de los problemas de carácter público y que aseguren una asignación equitativa de recursos, vuelcan la atención en primer lugar sobre la calidad democrática de las instancias de representación política y social y, sobre todo, de los parlamentos. Si esta condición está dada, la mayor autonomía a nivel micro-organizativo puede contribuir a traducir los valores generales, y a adaptarlos de acuerdo a las necesidades específicas de los usuarios. Pero esto supone hacer uso de la discrecionalidad administrativa para facilitar la participación ciudadana, es decir, con vistas a la democratización de los servicios públicos y no para desplegar un mayor autoritarismo sobre ellos..

En suma, la discrecionalidad y la flexibilidad sólo pueden ser asumidas como medios para ampliar la capacidad de respuesta de las agencias, si disponen de una fundación democrática. Lo contrario puede reforzar la arbitrariedad y el clientelismo y desnaturalizar el carácter público de los servicios.

b) La competencia y la contractualidad revisadas: pluralización de la oferta pública, contratos públicos y redes de trabajo.

Uno de los signos más destacados de los nuevos desarrollos sobre la gestión pública es el valor concedido al principio de la competencia como alternativa a la provisión monopólica de servicios públicos. En sí, la autonomía financiera como la discrecionalidad administrativa encuentran en ella su justificación más poderosa. La competencia incluso se incorpora en la noción de contractualidad, que a su vez tiende a ser erigida como base de la relación entre el centro y las agencias en sustitución a la relación de carácter autoritativa.

Una asunción básica del modelo es que la competencia entre los proveedores de un servicio por contratos de las agencias centrales o por compras de los consumidores, puede prevenir contra la captura de la burocracia por parte de los intereses económicos y maximizar su eficiencia. Se supone que también puede reducir las oportunidades del comportamiento automotivado de los propios políticos. De hecho, por ejemplo, bajo un esquema de contractualidad las agencias productoras podrían rehusarse a producir servicios más

allá de su costo real de producción, a menos que el ministerio respectivo les provea de un subsidio específico a tal efecto. Con subsidios hechos transparentes, los políticos deberían tener que buscar una explícita aprobación política para cualquier subsidio, obligando a los grupos a limitar sus presiones. Por otra parte, las presiones competitivas desde otras agencias o desde el sector privado para proveer los servicios, podrían reducir el comportamiento oportunista del personal de las propias agencias. A su vez, la separación de la elaboración de políticas respecto de la ejecución podría minimizar los peligros de la captura burocrática (Schwartz, pp. 55-57).

Todas estas consideraciones están avaladas fácticamente. Sin embargo, al menos dos prevenciones básicas tienen que ser introducidas. La primera remite al propio modelo, mientras que la segunda, a sus límites. Cabe en primer término destacar que, como lo muestran varias experiencias, el estímulo de la competencia admite diversos caminos, además del propuesto por el modelo hegemónico. Este favorece la oferta privada. Otro camino es pluralizar la oferta pública. En tal sentido, una posibilidad válida es favorecer la competencia a través de la diversificación de los agentes públicos, bajo un esquema que supone que el Estado no solo mantiene su responsabilidad en el financiamiento –o cofinanciamiento– de los servicios públicos, sino que propende a la multiplicación de los proveedores público-estatales y estimula la producción directa de entes que no operan a través de una lógica mercantil. El punto crítico acá estriba en el hecho de que cuando la provisión es pública y la producción en cambio es privada, no es irrelevante el carácter de los agentes encargados de asumir la prestación de los servicios. Las ventajas en términos de mayores aportes a la calidad, a la diversidad y a la introducción de una lógica no mercantil ofrecidas por las organizaciones sociales que funcionan con base en la solidaridad y, en particular, por los entes privados de servicio público, conducen a favorecer expresamente el desarrollo de la institucionalidad de participación social a efectos de la producción de bienes públicos, sobre todo de aquellos dirigidos a colectivos específicos donde no es necesario que el respectivo servicio público llegue a todos y de igual forma.

La multiplicación de los agentes públicos, incluyendo a los propios consumidores y también a los trabajadores de servicios públicos, combinado con la introducción de un modelo de contractualidad que establezca derechos y deberes recíprocos de las instancias políticas y de los ejecutores, puede constituirse en una alternativa tanto a la privatización y a la contratación exterior exclusivamente con agentes privados mercantiles, como a la pérdida de control por parte de los políticos y de los ciudadanos sobre la Administración Pública. En este modelo, a diferencia de otros

procesos de descentralización que tienden a la desagregación y a la pérdida del control, se propende a una gestión orientada hacia los productos, conjugada con un sistema de planificación y control de tales productos o resultados, sostenido por las instancias de participación política y ciudadana. Así este sistema, junto con el mandato político plasmado en las normas, viabiliza un marco de responsabilidad ante los órganos políticos y sociales de control, que permite dar cuenta acerca del uso de los recursos públicos pero manteniendo autonomía en su administración.

En tal sentido, las instancias políticas se insertan en el proceso en dos momentos: cuando se discuten y fijan los objetivos y las metas y se asignan los recursos, y cuando se evalúan los resultados y su relación con los recursos asignados.

En cualquier caso, un área particularmente crítica se relaciona con la publicación de los contratos de gestión, al menos en un doble sentido. Primero, tornarlos públicos, de forma de admitir el debate social en torno de ellos antes de su suscripción o, en su defecto, de abrir la oportunidad a la «exigencia de cuentas» de parte de la sociedad. En segundo término, la introducción de criterios públicos dentro de los contratos que posibiliten evaluar el desempeño de las agencias no solo por su eficacia y eficiencia, habida cuenta de la presión que ellas pueden ejercer, por ejemplo, sobre la exclusión de usuarios cuya atención es más costosa (los más pobres, de hecho). El desafío estriba acá en la incorporación de criterios, más políticos, que permitan evaluar impactos o resultados considerando las implicaciones que tienen los servicios públicos sobre la defensa y ampliación de derechos, como asegurar por ejemplo igual protección ante la ley, proveer salud y educación sin discriminaciones, cultivar valores cívicos, etc.

Otra área crítica es que el sistema de contratos permita no solo el establecimiento de deberes y derechos recíprocos entre las agencias centrales y los agentes ejecutores, sino que se prevean sanciones para ambas partes en caso de incumplimiento. Por ahora, los contratos tienden a sancionar sólo a los ejecutores (por medio del financiamiento) pero no a las agencias centrales. Sin embargo, la experiencia de algunos países como Suiza o Suecia (donde el incumplimiento incluso es sometido a los tribunales y puede dar lugar al pago de una indemnización) muestra que ello es necesario si se aspira a crear un sistema de responsabilización mutua. Sistemas legales y judiciales fuertes y democráticos, naturalmente, son fundamentales a este propósito.

Un modelo que combina competencia y contractualidad bajo términos como los acá planteados, puede constituir una alternativa a la provisión monopólica y autoritativa de los servicios públicos. Pero supone al menos dos condiciones. Primero,

que el sistema de responsabilidades públicas puede ser satisfecho a través de un contrato de desempeño. Segundo, presupone que no es requerida una relación interagencial de cooperación para asegurar un desempeño eficiente y adaptativo, sea porque la naturaleza del trabajo concernido torna a las agencias en autosuficientes o porque el propio mercado puede actuar como un mecanismo automático de coordinación. Estas dos condiciones se satisfacen en muchos casos, pero no en todos, al punto tal que conceder un valor absoluto a la competencia y a la contractualidad en tanto principios de organización y de control, puede tornar más vulnerables ciertos servicios públicos así como generar una arquitectura fuertemente especializada y fragmentada en ambientes en que lo requerido es por cierto lo contrario. En este sentido, es preciso tener en cuenta cuáles son los límites del modelo.

La primera consideración que cabe formular al respecto es que no cualquier servicio público admite un esquema de responsabilización de tipo contractual, ni una orientación hacia los resultados. En particular, aquellos servicios que suponen desplegar el poder del Estado (como por ejemplo los servicios de policía) sólo pueden ser juzgados con base en el apego a normas de procedimientos (en vez de resultados), y el esquema de responsabilización debe asentarse estrictamente en la jerarquía (en vez de en la contractualización). O sea, lo que cabe respecto de algunos servicios públicos es su organización bajo los términos del modelo burocrático.

La segunda consideración es que cuando está implicada la necesidad de un abordaje multisectorial y/o cuando varios actores intervienen en la producción de un bien o servicio, la cooperación –y no la competencia– se erige en valor central (Wolf). La viabilidad del trabajo en redes y comunidades está condicionada a la capacidad de suscitar la cooperación voluntaria de las partes a cuyos fines no solo resulta desafiada la organización burocrática, sino la posburocrática con su énfasis en un enfoque de mercado, considerando que las redes, en general, se construyen sobre la base de normas recíprocas, fundamentadas en acciones de mutuo apoyo, procesos de auto-organización, sin jerarquías establecidas ni roles formales, etc. Desde esta perspectiva, cualquier solución institucional que asiente la competencia y la fragmentación (en vez de la cooperación y de marcos de referencia transorganizacionales u holísticos) puede resultar reñida con los desafíos que plantea la creciente interconectividad en la solución de los problemas sociales. Si bien, por lo tanto, es posible corregir los obstáculos que a ella crea una estructura competitiva (por ejemplo, estructurando los sistemas de recompensas con base en el trabajo en equipo) o una estructura burocrática (trascendiéndola temporalmente a través de una organización matricial), el real dilema que queda abierto es de orden cultural: el patrón de relaciones basado en el antagonismo y la fragmentación que tales es-

estructuras asientan. Lo que en definitiva destaca de todas las experiencias en curso es que los arreglos institucionales que posibilitan las sociedades de trabajo, sean redes, cadenas o asociaciones productivas, enfatizan en la horizontalidad de las relaciones y en general, en un modelo de administración de la cooperación público-privada que no responde ni a los patrones burocráticos, ni a los inducidos por un enfoque de mercado.

c) Del control de los consumidores a la participación ciudadana y al control social.

Otro asunto clave atinge al cuadro de poder que se configura en la Administración Pública y al carácter de los actores que intervienen. La recomposición de las relaciones de poder ciertamente está en curso. Sin embargo, ya hay fuertes evidencias respecto de que la tendencia apunta a la reducción del rol de los ciudadanos en las políticas que se llevan a cabo para la provisión de los servicios públicos. La apelación al «cliente» da cuenta de un supuesto reposicionamiento del ciudadano, pero sólo a nivel micro y a costa de la exclusión de fuentes de legitimidad política tradicionales, deviniendo en un progresivo debilitamiento de la capacidad de influencia de los ciudadanos en el nivel macro de la política pública. En este sentido caben algunas consideraciones adicionales.

Primero, los esquemas que favorecían la participación ciudadana en la formulación de las políticas tienden a ser sustituidos por el modelo de la «autogestión social» y de la consulta no organizada que enfatizan en la relación entre la *accountability* y la experticia y que, en cualquier caso, centran la atención en el individuo aislado. Como lo destaca Sue Richards (p. 13) en referencia al caso británico, ahora los clientes tienen poder para preocuparse de su propia experiencia de servicio individual. Cómo se gestionan las viviendas públicas, cómo funcionan los colegios, si las citas individuales de los pacientes se llevan a cabo, son todas cosas en las cuales los clientes pueden influir. Pero los clientes no están facultados para definir el objetivo público a conseguir, no pueden intervenir en si se reutilizan para viviendas sociales los fondos conseguidos por la venta de viviendas propiedad del municipio, o en la decisión acerca de lo que debe impartirse en los planes de estudio a nivel nacional, o sobre el nivel de las prestaciones de la seguridad social o sobre el nivel de recursos disponibles para asignaciones extracontractuales en el Servicio Nacional de Salud (NHS). En otras palabras, no están facultados para participar en las macrodecisiones políticas. Su emergencia como actores en el esquema de legitimación de la acción pública sólo les autoriza a participar en temas micro.

Segundo, la disminución de la participación ciudadana directa no ha sido compensada con un reforzamiento de la participación política en la formulación de la política de servicios públicos; por el contrario, tiende a ser debilitada. Claramente sería el caso de la capacidad institucional del presidente y de las agencias centrales de administración en Estados Unidos (Moe). Pero también, se extiende a las autoridades locales. Por ejemplo, en Inglaterra la representación de la autoridad local ha sido eliminada de los órganos de gobierno de los servicios sanitarios y educativos. Por otra parte, con el fin de mantener el control del gobierno central sobre el gasto público, cada vez más los recursos que deberían haber sido canalizados a través de las autoridades locales están siendo canalizados a través de órganos *ad hoc* que carecen de una legitimidad electoral independiente del gobierno central.

En suma, el nuevo cuadro de poder supone la exclusión de actores del campo de la política. También implica que la formulación de las políticas, la gestión estratégica de los servicios públicos y la gestión operativa de la provisión de servicios, se desenvuelvan en esferas cada vez más separadas. El énfasis en la delegación de competencias y, en términos generales, el modelo de autonomía/competencia/contractualidad, asentado a su vez sobre la separación entre política y administración que se propone para la gestión de los servicios públicos, puede, bajo este cuadro, devenir en una mayor vulnerabilidad de los ciudadanos. Por ende, uno de los mayores desafíos a futuro consiste en revitalizar la participación ciudadana tanto como la participación de los representantes electos en la definición de las políticas relativas a los servicios públicos. Lugar destacado tiene a su vez, el control social de modo tal de asegurar que las prestaciones respondan a valores públicos.

Un esquema de participación y control ciudadano que refuerce la democratización de las relaciones de poder en la gestión pública –estatal y no estatal– y no que se constituya en una vía para la penetración de intereses corporativos, exige sin embargo atender al menos tres preguntas: quiénes, dónde y cómo. De acuerdo con las lecciones del pasado, las respuestas a la primera pregunta no son simples, sobre todo si se tiene en cuenta que los esquemas de participación asentados sólo en la representación funcional pueden consolidar el poder de los sectores que ya tienen «voz» –por su posición privilegiada en la estructura económica y social– y reforzar las asimetrías en la representación. De allí la importancia, entre otras, de apelar también a la representación territorial y en general, a métodos que favorezcan la apertura al ciudadano común y a los intereses subrepresentados. Por otra parte, las respuestas al «dónde» y al «cómo» requieren ser formuladas atendiendo a las capacidades que se aspira maximizar. Si ellas se orientan a fortalecer las capacidades de organización social, articulación de intereses colectivos y construcción de ciudada-

nía, por lo menos es preciso acordar que mientras más agregados sean los ámbitos de la participación (versus intervenciones puntuales y «sectorializadas»), y mientras más se apele a las consideraciones de valor (versus las estrictamente técnicas), más probabilidades habrá de que lo público sea fortalecido.

La revisión del modelo institucional propuesto y las especificidades latinoamericanas. Un segundo nivel de prevenciones

El tipo de relación entre los distintos actores sociales que promueve el modelo institucional de la Administración Pública en ciernes, puede conducir a la fractura del espacio público, tanto como al debilitamiento de su virtualidad normativa, interpellando así al propio modelo de gobernabilidad democrática. Varias cuestiones requieren ser resaltadas en este sentido.

En sí, es de una parte obvio que la aparición en escena del actor «cliente» supone para la Administración Pública una modificación del carácter de sus intercambios con las instancias políticas ante las cuales es responsable. En principio, el modelo en ciernes pareciera implicar la superación de las relaciones bipolares entre los agentes públicos y los responsables políticos, para dar lugar al desarrollo de relaciones triangulares, que incluyen a los propios clientes de la acción pública. Sin embargo esta conclusión es engañosa, a la luz de la pérdida real de poder de la instancia política misma. De hecho, es probable que un análisis más cuidadoso avale la conclusión de que las relaciones en el seno de la Administración Pública continúan siendo bipolares, sólo que uno de los actores de la relación –el político– tiende a ser sustituido por el «cliente». Esto, en primera instancia, abre acuciantes interrogantes acerca de cómo enfrentar los conflictos de interés. Richards (p. 12) formula entre otras las siguientes: ¿qué hace el gestor cuando los clientes solicitan servicios diferentes de aquellos que han decidido financiar los políticos que han elegido, o cuando los clientes solicitan servicios que los productores no están preparados para proveer o cuando los profesionales solicitan condiciones de trabajo que son contradictorias con los intereses de los consumidores? El modelo hegemónico no ofrece respuestas a estas interrogantes, precisamente porque su foco de atención no es el desarrollo de relaciones triangulares, sino el quiebre o al menos la mitigación de la relación de la Administración Pública con los representantes políticos (salvo con las autoridades financieras) y, en general, con la política.

El propio carácter de la relación entre los ciudadanos y los agentes públicos es tributaria de esta concepción. Recordemos que, de acuerdo con la tradición republicana-liberal, la calidad democrática del gobierno y, en definitiva, el hecho de que

pueda representar valores públicos, está vinculado con el procedimiento a través del cual se adoptan las decisiones. Los ciudadanos, como cuerpo político, en esta tradición detentan la soberanía de legislar. Este carácter tiende a desaparecer cuando se privilegia la negociación y la transacción privada con el punto de contacto en la Administración Pública –los que prestan el servicio– y se renuncia a los arreglos democráticos para la solución de los problemas colectivos. El avance que se produce en el relevamiento de la importancia del «cliente» es pues más aparente que real: la metáfora, productiva para enfrentar la noción del «súbdito» que se somete pasivamente al ejercicio del poder político, deviene en resultados similares. En la práctica, el sujeto interpelado es el poseedor de derechos individuales que actúa como comprador en el mercado y cuya satisfacción depende estrictamente de los recursos –de poder, si no de dinero– que disponga a fin de negociar los mejores términos a sus intereses. Es en este estricto sentido que el cliente –individual– reemplaza al ciudadano, o sea al miembro de la comunidad que reivindica su participación activa en la definición de objetivos políticos, así como su capacidad de perseguir intereses no solo individuales sino también colectivos (Brugué et al., p. 33).

Con ello dos cuestiones, al menos, resultan problematizadas. Por una parte, el hecho de que la Administración Pública no solo produce bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de unos valores colectivos y de unos planteamientos político-ideológicos específicos (ibíd.). Al respecto es preciso considerar, por ejemplo, que las escuelas públicas de EEUU han sido el mayor catalizador de la igualdad de oportunidades, y también son el crisol de una cultura cívica en común. Por añadidura, esas escuelas han sido un medio excelente de reducir las diferencias económicas y sociales –y últimamente también raciales–; y para el inmigrante han constituido una vía de acceso a la oportunidad económica y a la obtención de la ciudadanía, desde mediados del siglo XIX hasta el presente. (Kolderie et al., p. 57.)

Esta dimensión «pública» de los servicios públicos es la que puede resultar difuminada si se adopta el modelo institucional que subyace a las propuestas hegemónicas de reforma de la Administración Pública. Por otra parte, también puede desvanecerse la posibilidad de suscitar un nuevo tipo de relación entre los ciudadanos y la Administración que desplace la autoridad burocratizada y centralizada representada por aquella.

Finalmente, es preciso considerar una tercera cuestión que resulta desvanecida en las propuestas en curso de la reforma administrativa. La Administración Pública no solo está constituida por los entes que prestan servicios públicos. Una parte fundamental (que por demás, tiende a adquirir creciente relevancia) es la instituciona-

lidad dedicada a la formulación de las políticas públicas y a las actividades de rectoría y regulación. Pero, para los entes regulatorios las propuestas realmente innovadoras son escasas; para aquellos que constituyen el núcleo estratégico del Estado son casi inexistentes. Tal vez ello se explica porque las prescripciones en boga emergen de países donde este tipo de institucionalidad funciona «bien». Pero este no es el caso de América Latina, donde un déficit central atañe al propio modelo burocrático. El corporativismo y el clientelismo constituyen una expresión de este déficit. No dar cuenta de ellos puede aumentar tales problemas.

Bajo el marco de estas tres cuestiones, cabe tener en cuenta algunos requerimientos que conciernen actualmente a la transformación del aparato del Estado. Uno es reclamado por la propia OCDE (p. 246): la Administración debe adoptar nuevos valores, pero también deberá reforzar los antiguos, y en particular la subordinación de las actividades de la Administración a la autoridad política, la integridad, la legalidad y la preocupación por el ahorro en la utilización de los fondos públicos.

El desafío en América Latina es todavía mayor puesto que, en gran parte de los países, la reforma burocrática weberiana dirigida a instaurar un sistema público profesional y meritocrático, es una tarea aún pendiente (v. CLAD, pp. 10-11). De hecho, no hay reforma posible en el sector público sin un sistema que se asiente en las capacidades del personal, que les proteja de las interferencias políticas contingentes y que les ofrezca incentivos al desempeño eficiente a través de los sistemas de remuneración y evaluación. Es insoslayable la necesidad de retomar esta tarea y, a la vez, discriminar cuáles actividades de la Administración Pública deben reformarse para reforzar la legalidad y la integridad y para aumentar las capacidades estratégicas de gobierno y de regulación.

Por otra parte, un segundo requerimiento es el desarrollo de modelos de organización y gestión que trasciendan tanto el enfoque burocrático como el posburocrático basado en el mercado, de modo de generar incentivos institucionales a los nuevos modos de cooperación público-privado. Estos no solo son necesarios para suscitar círculos virtuosos entre el sector público estatal y el no estatal en la provisión de los servicios sociales. Es preciso considerar además que los productos de la acción gubernamental –a diferencia de la empresarial– son muchas veces intangibles, y a menudo para producirlos se requiere de la cooperación de los usuarios, como aquellos relativos a ciertas regulaciones (Barzelay). Esta «coproducción», entre Estado y sociedad será crecientemente reclamada, habida cuenta de la importancia que el debate público asigna a la protección de bienes públicos, como el ambiente o la propia competencia, respecto de los cuales el sector público debe actuar como

institución generadora de normas, más que de servicios. Pero hay además otra tendencia en ciernes que refuerza la necesidad del sentido de co-producción: es el racionamiento ya constante del gasto público y la creciente complejidad social que colocan sobre el tapete la necesidad de la «contratación del desarrollo» y de una «gobernanza socio-política» con ONGs, comunidades y empresas privadas (Kooiman).

Un tercer requerimiento está vinculado a la necesidad de recuperar los roles redistributivos del Estado, todavía reservados a un carácter residual, y de erradicar las fuentes del clientelismo y del corporativismo que generan distorsiones en el ejercicio de tales roles. Por tanto, apunta a la democratización de la Administración Pública y del sistema político que la sustenta, así como de la propia estrategia de la reforma. En este último aspecto, cabe considerar que, como lo destaca el CLAD (pp. 8-9), muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado.

Tales coaliciones deben, a su vez, sustentar los nuevos patrones institucionales de modo tal que la apropiación privada del aparato del Estado y el sesgo particularista de las políticas públicas no sigan dominando la escena latinoamericana.

Vinculado con lo anterior, un cuarto requerimiento apunta a lograr una Administración Pública responsable directamente ante la sociedad y ante sus representantes políticos. El modelo burocrático supone que los burócratas son responsables ante los ciudadanos, a través de los políticos que eligen. El modelo posburocrático, bajo una orientación de mercado, prácticamente reemplaza la responsabilización frente a los políticos por la responsabilidad ante los «clientes». Ninguno de estos modelos es eficaz. El último, porque contiene el riesgo de la neoclientelización de la Administración al crear públicos privilegiados y al descuidar la necesaria subordinación de la Administración a la política; el primero, porque diluye la responsabilización de la Administración Pública frente al ciudadano. Por tanto, una tarea crucial consiste en desarrollar modalidades innovadoras de control que faciliten tanto la influencia directa de los ciudadanos sobre la Administración Pública, como

su influencia indirecta a través de sus representantes políticos. Pero además, sobre todo en América Latina, otra tarea ineludible es considerar que el foco en los resultados de la acción administrativa no puede derivar en el descuido de los procedimientos. Si éstos no están legitimados democráticamente, y no iluminan a los propios resultados, la posibilidad de lesionar valores públicos con la equidad es alta.

Una reforma administrativa que, además de propender a la mayor eficiencia y calidad de la gestión pública, tenga un claro contenido democrático, puede comenzar a construirle viabilidad a estos requerimientos. Para ello, sin embargo, debiera traducirse en un nuevo modelo institucional de la Administración que trascienda tanto el enfoque burocrático como el de mercado; que recupere la «revolución gerencial» pero que a la vez delimite con claridad las áreas que deben más bien recrear el sentido primigenio de la burocracia (Bresser Pereira 1996; Prats); remarcando en ambos casos el carácter público de la Administración Pública y aumentando su responsabilización frente a la sociedad.

Permanece, debemos recordar, un problema esencial: no es posible un nuevo arreglo institucional de la Administración en términos voluntaristas. Como lo destaca Haggard, las condicionantes que sobre la Administración Pública ejercen otras instituciones, tales como el presidencialismo o la configuración del sistema de partidos, obligan a considerar que la reforma del Estado es un proceso político que, como tal, no puede agotarse en la modificación de los incentivos burocráticos internos. Las modalidades que adoptan las otras instituciones políticas estructuran los incentivos de cada uno de los actores, incluyendo los propios ejecutivos, ministros, legisladores y grupos de interés. Por eso es que, finalmente, sin reforma política en un sentido amplio no hay reforma administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad. Nosotros creemos que tampoco la habrá si no se tiene en consideración que la propia reforma administrativa, enfocada también como una reforma política, implica ganadores y perdedores; por ende, constituye un proceso del que cabe esperar no solo consensos sino, por sobre todo, conflictos y luchas de intereses. Convertirla en un tema de debate público y lograr la presión social sobre ella, serán fundamentales para dirimir su curso y sostener sus avances.

Bibliografía citada

Barzelay, Michael: «Metáforas en la gestión de servicios públicos» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, Madrid, 1994. Bresser Pereira, Luiz Carlos: *De la administración pública burocrática a la gerencial*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1996. Bresser Pereira, Luiz Carlos: *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, Ed. 34 - ENAP, Brasília y San Pablo, 1998.

- Brugué, Quim, M. Amorós y Richard Gomá: «La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, Madrid, 1994.
- CLAD: *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, Caracas, 1998.
- Cunill Grau, Nuria: *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Green, Richard T. y Lawrence Hubbell: «On Governance and Reinventing Government» en Gary L. Wamsley y James F. Wolf (eds.): *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Sage, Thousand Oaks, 1996.
- Haggard, Stephan: «La reforma del Estado en América Latina» en *Reforma y Democracia* N° 11, CLAD, Caracas, 1998.
- Kolderie, Ted, Robert Lerman y Charles Moskos: «Educación y ciudadanía» en *Revista IDEA* N° 178, Buenos Aires, 1994.
- Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, Londres, 1993.
- Moe, Ronald C.: «The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences» en *Public Administration Review* vol. 54 N° 2, Washington, 1994.
- OCDE: «La administración al servicio del público», Colección Informes y Documentos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- Prats i Català, Joan: *Los fundamentos institucionales del sistema de mérito*, Instituto de Gobernabilidad de Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Generalitat de Catalunya, Universidad de las Naciones Unidas, Barcelona, 1996.
- Richards, Sue: «El paradigma del cliente en la gestión pública» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, Madrid, 1994.
- Schwartz, Herman M.: «Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s» en *Administration and Society* vol. 26 N° 1, Newbury Park, 1994.
- Wolf, James F.: «Moving Beyond Prescriptions: Making Sense of Public Administration Action Contexts» en Gary L. Wamsley y James F. Wolf (eds.): *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Sage, Thousand Oaks, 1996.