

# LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## LOS MITOS A VENCER\*

**Nuria Cunill Grau**

### *Introducción*

Actualmente unos expresan su malestar con el Estado burocrático inclinándose hacia un modelo de mercado de la administración pública e, incluso, apoyando la idea de su jibarización. Otros, los más, reniegan de la política asumiéndola como la gran culpable de todos los males. Todos, sin embargo, quieren que existan buenos hospitales, seguridad pública, escuelas de calidad, ambiente limpio, prosperidad económica, etc. Pero nada de esto es posible sin una buena administración pública que, a su vez, sea conducida políticamente buscando realizar de la mejor manera los intereses públicos o, al menos, minimizando los conflictos de intereses que forman parte de las acciones colectivas.

Hay, naturalmente, consideraciones económicas que inciden en los pobres resultados de la administración pública. Es claro, además, que un sistema político clientelar los agudiza. Sin embargo, hay que reconocer que cambios en uno y en otro sentido no siempre mejoran la administración pública. De hecho, por ejemplo, en América Latina el mayor gasto social no ha redundado necesariamente en mejor educación y en mejor salud. Esta revelación ha servido para apoyar los recientes movimientos en pos del incremento de la eficiencia de la administración pública, pero ellos, aun en los pocos casos en que han logrado ser exitosos, no han servido para aumentar la equidad. Esta tampoco parece mejorar significativamente cuando la democratización del sistema político no incluye los mecanismos internos de la administración pública relacionados con la formación de las políticas y las decisiones.

A la luz de este tipo de consideraciones vuelve a revelarse que hasta tanto los circuitos de poder de la propia administración pública estén dominados por intereses

---

\* Agradezco las observaciones de Francisco Longo, quien, entre otros ricos aportes, me llamó la atención sobre los riesgos de parecer proponiendo alternativas (en vez de complementariedades) cuando se tensa el discurso para destacar determinados aspectos. He intentado hacer las debidas aclaraciones, pero es posible que aún hayan deslices.

particulares, sean los propios de los cuerpos de funcionarios, sean los de corporaciones económicas privadas, o los estrictamente partidarios, seguirán siendo pobres los resultados de la administración. Bienes, servicios y regulaciones públicas de baja calidad y, sobre todo, inequitativos, aunque se deban a distintas razones tales como ausencia de las consideraciones de equidad en la generación de los ingresos tributarios necesarios para financiarlos o a desviaciones de los recursos, suelen tener tras de sí un problema básico: un déficit de control de la sociedad sobre el Estado.

Nos referiremos primero a la solución que ha ofrecido en el mundo desarrollado la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) al problema del control de la administración pública. Mostraremos que no basta con estar de acuerdo respecto de la validez de esta aproximación; lo más importante es asegurarse de que sus condiciones de realización estén dadas. Cuando ello no es así, mejorar el control sobre la administración pública puede requerir de la ampliación de la democracia en su seno, además de esfuerzos de más largo alcance para construir una función pública profesional y para lograr la democratización del sistema político.

La democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: esta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la administración pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de su eficiencia. El argumento de fondo es que esto es posible bajo determinadas condiciones y criterios que nos proponemos mostrar a lo largo del trabajo, tratando, a la vez, de contribuir a derrumbar algunos de los mitos que existen en torno de estas cuestiones.

El documento está estructurado en las siguientes secciones. En una primera nos referimos a la solución propuesta al problema del control de la administración pública por la Nueva Gestión Pública, que en su versión más ortodoxa se acerca a la propuesta del modelo burocrático. En la segunda sección presentamos brevemente las contrapropuestas más importantes y señalamos sus límites. En la tercera sección insinuamos algunas de las premisas sobre las que podría fundarse la necesidad de una administración pública sometida directamente al control de la ciudadanía. La cuarta sección, que es la central, la dedicamos a exponer el modelo de los tres tests: eficiencia, democracia y control, que

proponemos usar para validar los distintos medios de influencia que puede usar la ciudadanía sobre la administración. En la quinta sección nos referimos a la transparencia, que estimamos es una condición básica para la configuración política de la ciudadanía. Una aproximación más práctica sobre este último asunto está en la sexta sección. Finalizamos con unas breves conclusiones generales.

### **1. Una administración pública que es controlada y es instrumento de la política: el mito de la renovación de las bases del modelo burocrático invocada por la Nueva Gestión Pública (NGP)**

La existencia de una administración pública cooptada por intereses político partidarios y particulares es lo que, en su momento, se intentó combatir a través del modelo burocrático. Su ideal fue un cuerpo de funcionarios neutro y altamente profesionalizado que sirve con eficiencia a la política y que es democráticamente controlado por ella.

Cien años más tarde, otra doctrina que, aunque admite distintos modelos, es denominada genéricamente Nueva Gestión Pública, reedita la separación entre la administración y la política tras la realización de la profecía weberiana en relación con el hiperpoder del aparato administrativo y tras el incumplimiento de la promesa de su eficiencia.

Las nociones de discrecionalidad, responsabilidad y resultados reemplazan a las tradicionales de apego a la jerarquía y a las normas, pero el postulado es el mismo: un cuerpo administrativo neutro y profesionalizado que está supeditado a la política. De hecho, disminuir el poder del servicio civil para hacer el aparato del Estado responsivo a la dirección política y retornar a las raíces de los sistemas Westminster, a través de la NGP, fue una de las intenciones que más poderosamente estuvo presente en las reformas administrativas emprendidas en la década de 1980 por el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia (Aucoin, 1995). En comparación con el sistema de gobierno presidencialista, en ese tipo de sistema el primer ministro y el gabinete tienen considerable discrecionalidad para cambiar la maquinaria del gobierno y las prácticas administrativas sin el recurso del cambio legislativo. Por otra parte, en comparación con otros sistemas parlamentarios

donde las coaliciones de gobierno son la norma, en esos países<sup>1</sup> el gobierno se forma con un solo partido. El modelo Westminster implica, a la vez, que el gobierno tiene la confianza del Parlamento y que es responsable como un todo por la coordinación política y administrativa; significa también que se puede distinguir entre las responsabilidades políticas (a cargo de los ministros) y las responsabilidades administrativas (a cargo de la burocracia).

Bajo este marco, retornar a las raíces del modelo Westminster significaba al menos tres cuestiones: i) reafirmar el control político sobre el aparato del Estado en orden a que los cambios correspondiesen a las prioridades políticas, ii) reconfigurar el balance de poder en el gabinete en orden a promover una mayor dirección estratégica y disciplina en la gestión de las políticas públicas, y iii) devolver responsabilidades a la administración por la implementación de las políticas en orden a fortalecer el rendimiento y la responsabilidad en las operaciones de gobierno.

Ahora bien, bajo esta nueva doctrina, ¿cómo se concilia el propósito de disminuir el poder del servicio civil con la intención de aumentar su discrecionalidad? ¿Cómo se compatibiliza esta con la preservación de la neutralidad administrativa? Las respuestas a estas preguntas, que parecieran dar cuenta de profundas contradicciones dentro de la NGP, nos las proporcionan tanto las condiciones de existencia de la NGP como la lógica de su implantación.

Por una parte, es necesario considerar que las administraciones públicas para las que son pensadas las nuevas propuestas, aunque bajo distintas expresiones -el continental y el anglosajón-, están realmente estructuradas sobre la base de los principios del modelo burocrático. La NGP supone la preexistencia de un servicio civil de carrera, y partiendo de esta base es que se plantea la posibilidad de flexibilizar algunos de sus principios, en especial los de la no discrecionalidad y de la inamovilidad. La existencia de un servicio

---

<sup>1</sup> Estas consideraciones han sido realizadas por Aucoin (1995). Cabe destacar que el mencionado autor se refiere a los cuatro países que se corresponden con el modelo Westminster y que emprendieron reformas correspondientes a la NGP: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Aucoin sostiene que este intento de volver a las raíces del modelo Westminster, y en particular a las raíces del gobierno parlamentario, partía de la común percepción que existía en los tres primeros países de que la administración pública debía ser restablecida como una responsabilidad de los representantes elegidos. O sea, habría estado en la mente de los mentores de la reforma no sólo promover la eficiencia y la economía en el gobierno, sino también mejorar la accountability.

Este autor plantea que sólo en Canadá (como en los Estados Unidos) se habría asumido erróneamente -a juicio del autor- que la reforma significaba incrementar la discrecionalidad administrativa y empoderar a los funcionarios públicos.

público profesional es asumida como una premisa del buen gobierno (Aucoin, 1995), sin la cual es impensable una relajación de los controles (Shepherd, 1999).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la lógica de la implantación de la NGP supone que es perfectamente posible que el gobierno, como un todo, establezca los objetivos estratégicos generales y que, sobre la base de esta estrategia, los ministros, considerados individualmente, especifiquen los objetivos que deben cumplir las agencias administrativas y evalúen la consecución de los mismos.<sup>2</sup> Bajo este supuesto de que los gobiernos pueden gobernar es que se postula la reedición de la separación entre la política y la administración, correspondiéndole a esta la libertad de administrar y la responsabilidad por la producción de los resultados definidos.<sup>3</sup>

De manera que la delegación de autoridad a la administración (y por ende, la mayor discrecionalidad administrativa) sobre la que se asienta el modelo de la NGP, de acuerdo con su lógica no debería traducirse en un aumento del poder de la burocracia y ni siquiera en una lesión de su apego a la racionalidad instrumental. Por el contrario, el modelo, además de presuponer definiciones claras del desempeño y de la responsabilización gerencial por parte del gobierno, también presupone que los administradores despliegan la discrecionalidad sólo para poder seleccionar la combinación óptima de insumos que permita producir los resultados convenidos, bajo el entendido de que las decisiones estratégicas sobre tales insumos (básicamente personal y recursos financieros) ya han sido tomadas.<sup>4</sup> Flujos adecuados de información que permitan medir el desempeño e incentivos por desempeño -incluyendo un sistema presupuestario que asigna recursos por resultados- son los otros elementos clave del modelo (Richardson, 2001; OCDE, 1995). No se trata, entonces, de eliminar los controles, los procedimientos y las reglas; el propósito de la devolución de autoridad a los

---

<sup>2</sup> Una muy explícita y clara especificación de los elementos y los principios que conforman el nuevo modelo está en Richardson (2001). Cabe destacar que ella fue una de las mentiras de la reforma en Nueva Zelanda.

<sup>3</sup> La separación entre política y administración, expresada en la metáfora "los gobiernos deben timonear y no remar", según la NGP también implica, entre otras cosas, que los políticos dejan de tener control sobre los insumos, especialmente presupuestarios, y no se involucran en las decisiones administrativas (véase Richardson, 2001).

<sup>4</sup> Richardson (2001) menciona dos resguardos al respecto. Por una parte, el hecho de que la administración en última instancia se encuentra constreñida por la obligación de suministrar los productos a un costo especificado. Por otra parte, la preexistencia de un sistema presupuestario que asigna recursos por resultados (en vez de insumos). En todo caso, la flexibilización del manejo de los recursos financieros opera después de producirse la sustitución del enfoque bottom-up a topdown para la presupuestación de los gastos gubernamentales (véase Ormond y Löffler, 1999).

administradores es reducir aquellos exclusivamente donde impidan un buen desempeño (Aucoin, 1995).

Aún no hay evidencias contundentes respecto de si este peculiar y difícilmente comprensible juego de aumentar la discrecionalidad para disminuir el poder de la administración pública puede redundar en el fortalecimiento de la dirección política. Supuestamente, la reforma en Nueva Zelanda y en Gran Bretaña habría destruido el mito de que las responsabilidades sobre políticas y sobre operaciones no pueden ser separadas sin que se pierda el control político de la administración pública. Allí, la restricción de la discrecionalidad ministerial descargando a los ministros de las responsabilidades ejecutivas habría incrementado su poder (Aucoin, 1995: 247). Sin embargo, dos prevenciones caben al respecto. Primero, hay que tener en cuenta que los mentores de tales reformas realmente suponían que no sólo el espacio de la política partidaria resultaría así reducido sino el propio espacio de la política.<sup>5</sup> Segundo, debe recordarse que en los regímenes parlamentarios aludidos, la separación de responsabilidades sobre políticas y sobre operaciones no supone una separación de responsabilidades entre ministros y funcionarios (como está implicado en las nociones de dicotomía política y administración), ya que bajo ese modelo los ministros siguen siendo responsables tanto por las políticas como por las operaciones (Aucoin, 1995: 248).

También existen estudios que sugieren que en vez de fortalecerse podría estar debilitándose la dirección política y la propia responsabilización (accountability) de la administración pública, como producto de la aplicación de las propuestas de la NGP. El modelo de accountability en los regímenes Westminster ha dado lugar a fallas (véase Gregory, 1998, para Nueva Zelanda) y a críticas conceptuales (véase, Dunleavy y Hood, 1994, para el Reino Unido). Aunque aplicada en una forma más heterodoxa, en los Estados Unidos la NGP también ha suscitado críticas, tanto por las dificultades que habría acarreado en materia de coordinación (Peters y Savoie, 1996) como por su posible efecto

---

<sup>5</sup> Son ilustrativas de la ambigüedad, cuando no del desprecio acerca de la política, un par de frases de los dos autores a las que nos remitimos en esta sección para explicar la lógica de la NGP según sus mentores.

Aucoin (1995: 247), aludiendo al "mito de que responsabilidades por políticas y operaciones no pueden ser separadas", sostiene que "este mito ha servido para legitimar la discreción de los ministros en usar los poderes del Estado para propósitos partidarios".

Richardson (2001: 191) afirma: "confrontados con políticos entrometidos, los gerentes del sector público tendrán siempre una excusa a priori para justificar un pobre desempeño".

en la declinación de la capacidad del presidente y de las agencias centrales para supervisar y proveer liderazgo a la administración (Moe, 1994).

En cualquier caso, más allá de estas prevenciones, lo que queda sugerido por el análisis de las condiciones de realización de este modelo es que sus premisas son contingentes a tales condiciones. No satisfechas ellas, puede tornarse muy difícil el intento de recrear el modelo de control de la administración pública prescrito mayoritariamente por la NGP que, acercándose a la ortodoxia, remite a la posibilidad de una administración pública controlada por la política en función de los intereses generales y que sólo actúa como su instrumento. Existen otros modelos que se enfrentan a esa visión postulando la posibilidad de una administración pública que es controlada también directamente por la ciudadanía y que tiene voz propia. Pero ellos también contienen sus propios mitos.

## **2. Una primera aproximación problemática hacia una administración pública democrática. El enfrentamiento a la ortodoxia-a través de otros mitos**

La ortodoxia intenta crear los resguardos institucionales para hacer controlable la administración y a la vez tornarla más eficiente. A estos efectos, incluso (en la visión de la NGP) le concede valor a la discrecionalidad administrativa, pero al mismo tiempo mantiene a la administración pública constreñida a un rol meramente instrumental. Los modelos alternativos a la ortodoxia intentan superar ese rol, pero lo hacen a costa de la eficiencia o bien con enfoques limitados, abstractos o ideales, que los tornan problemáticos. Podemos identificar dos corrientes alternativas que aportan pistas para abordajes más comprometidos de la administración pública, aunque, como apreciaremos, tienen algunos de esos déficit.

### a) Teoría del discurso

Fundamentándose en las bases normativas de la "democracia deliberativa", hay una corriente tributaria básicamente de la teoría de la competencia comunicativa de Habermas (véase principalmente Fox y Miller, 1996; Dryzek, 1990; y Hansen, 1998), que promueve

la superación de la ruptura entre la política y la administración, aunque fundamentándola en un desplazamiento desde el aparato administrativo público hacia "esferas públicas autónomas". En ellas, por una parte, la razón práctica se institucionaliza a través de normas de discurso razonado en las que son decisivos los argumentos y no la autoridad ni las tradiciones. Por otra parte, en tales esferas el poder se dispersa en tantos actores como implicados o interesados en un asunto existan, a punto tal que queda prácticamente difuminado.

Así, este abordaje propone una nueva manera de mirar la administración pública, basada en una indeterminada colección de momentos fenomenológicos, "el campo de energía pública", de las que las redes de políticas públicas constituirían una ilustración. Allí, la separación entre política y administración pierde sentido. Es más allí la democracia deliberativa sería posible.

Ahora bien, restringido el ámbito de aplicación de este enfoque a los procesos de formación de las políticas públicas, su principal mérito radica en que puede aportar referentes y criterios para juzgar la autenticidad de una conversación sobre políticas<sup>6</sup> La teoría del discurso asimismo llama la atención sobre la importancia de la creación de estructuras comunicativas menos formales que las burocracias para enfrentar de una manera positiva y negociada las demandas de políticas públicas. En este sentido, otorga una justificación de por qué la administración pública requiere ser democratizada: así se puede mejorar el proceso de formación de las políticas.

Sin embargo, aun cuando se pueda concordar con esta corriente en el sentido de que la noción de redes de discurso que sean institucional y jerárquicamente trascendentes puede proveer un modelo viable para la administración pública, esta es una limitada aproximación a la democratización de la administración ya que ubica todas sus propuestas fuera del campo institucional del aparato del Estado. No queda así resuelto realmente el problema de la dicotomía entre la política y la administración. Otra corriente avanza en este sentido, pero tampoco está exenta de problemas.

#### b) La teoría neorrepública

Usando como asidero las bases normativas del neorrepública, varios autores (véase principalmente Stivers, 2001; King y Stivers, 1998; Adams y Balfour, 1998; y Box

et al., 2001) defienden la posibilidad de la democratización de la administración pública entendiendo que esto significa crear las bases para el desarrollo de relaciones colaborativas con la ciudadanía, y para propender a la creación de comunidad cívica. Ofrecen así una visión más amplia que la de la teoría del discurso, limitada a la formación de las políticas públicas y a redes sin asideros institucionales. Acá, de hecho, se admite que ciudadanos y funcionarios públicos puedan reunirse no sólo a deliberar acerca de las agendas públicas sino a administrar y a compartir conocimientos y decisiones. En este contexto, además, la discrecionalidad administrativa es considerada como presupuesto y condición para promover la colaboración y el coejercicio de la autoridad por parte de los ciudadanos<sup>7</sup> y no simplemente como herramienta de la racionalidad instrumental para cumplir unos fines predados (tal como en el enfoque tradicional de la NGP). Este enfoque también intenta superar la visión voluntarista de la participación al asumir que son condiciones de una administración pública democrática tanto una activa administración como una activa ciudadanía, una de cuyas restricciones son las desigualdades socioeconómicas (véase King y Stivers, 1998; y Adams y Balfour, 1998).

Pero en este enfoque, el expreso reconocimiento de la importancia de la racionalidad comunicativa y de una ciudadanía activa implicadas directamente en la administración pública no conlleva trascender la dicotomía entre democracia y eficiencia. Así como el modelo burocrático de administración pública apuesta en favor de la eficiencia asumiendo que su realización es incompatible en un mismo espacio con la democracia, acá, en el modelo participativo, al igual que tendencialmente en la teoría del discurso,<sup>8</sup> se suele asumir que la democracia no es conciliable con la eficiencia, por lo que para realizar la primera habría que sacrificar la segunda. Ilustran esta posición, por ejemplo, King y Stivers (1998: 2000), quienes sostienen que la significación de una activa ciudadanía va más allá de la efectividad de las organizaciones y del logro de sus objetivos. Se sugiere incluso que debe haber más participación cuando la aceptación de la decisión

---

<sup>6</sup> Véase al respecto Fox y Miller (1996). Siguiendo a estos autores, Hansen (1998) propone algunos referentes empíricos para medir sistemáticamente la autenticidad del discurso.

<sup>7</sup> King y Stivers (1998:97), siguiendo a Terry Cooper, se refieren a las relaciones de autoridad horizontal para connotar la idea de una situación donde la administración pública comparte el poder con la legislatura y la ciudadanía, y donde cada participante tiene una genuina oportunidad de ejercer influencia sobre los demás.

<sup>8</sup> Sólo podemos mencionar a Oryzek (1990), que hace una directa relación entre ambas pero circunscribiéndose a espacios fuera del aparato del Estado.

es importante, y menos participación cuando la calidad de la decisión es lo relevante (véase Walters, Aydelotte y Miller, 2000), y hasta se percibe una contradicción entre los objetivos organizacionales (como la eficiencia) y los valores políticos (Stivers, 2001),<sup>9</sup> dicotomías estas que exponen el enfoque neorrepblicano a las mismas críticas que el modelo burocrático, aunque al revés.

### **3. Moviéndose en dirección de una administración pública democrática. La ruptura de los viejos mitos**

Para poder acordar con una administración pública democrática, la teoría del discurso saca a la administración pública de sus fundamentos institucionales. La teoría neorrepblicana, por su parte, lo hace a costa de sacrificar la eficiencia. A la vez, ninguna de ellas da respuestas concretas acerca de cómo puede ser controlada la administración pública por los representantes políticos, cuestión que al menos es un asunto central para la ortodoxia, sea en su variante burocrática o en su variante gerencialista. Por lo tanto, las soluciones expuestas dan cuenta sólo parcialmente de los problemas que enfrentan las administraciones públicas y, en el extremo, podrían agravarlos si es que la democracia del sistema político y la profesionalización de la función pública son deficitarias.

La tesis acá defendida es que, particularmente en tales condiciones, la democracia en la administración pública puede mejorar el control y la eficiencia de la administración pública, fortaleciendo, simultáneamente, a la ciudadanía, tanto directa como indirectamente. Intentaremos avanzar en esa dirección ofreciendo, primero, algunos argumentos en favor de esa tesis. Luego trataremos de mostrar que la democratización de la administración pública obliga a asumir expresamente la reforma administrativa como una reforma política que construye a la ciudadanía como un actor político, dotándola de varios medios de influencia sobre la administración.

Un primer asunto consiste en conectar la democracia, el control y la eficiencia, para lo cual es necesario sobrepasar el mito de la democracia como ajena a la eficiencia y el viejo mito de la neutralidad de la administración pública. Un segundo asunto consiste en mostrar que la democratización de la administración pública tiene varias vías de

---

<sup>9</sup> Stivers (2001: 596) afirma: "If the polity values equal, active citizenship it must value it inside public organizations as much as it does elsewhere, even if this means the sacrifice of a measure (perhaps even a large measure) of efficiency and/or rationality".

realización, lo que requiere combatir el mito de que la participación ciudadana en las decisiones públicas la satisface por sí sola.

a) La administración pública es un actor político que requiere de más democracia para ser controlado

Esta aseveración recurrente en la historia, pero a veces olvidada, se funda en un doble reconocimiento: primero, la administración pública es por sí misma un actor político clave que a veces incide más que los partidos y los grupos de presión en la definición de las políticas gubernamentales; incluso, puede usar su autonomía para reforzar las prerrogativas de los funcionarios públicos (Skocpol, 1985). Segundo, la administración pública, como cualquier institución de gobierno, ha sido diseñada para cumplir determinados fines políticos; restos, y en particular el contexto histórico e institucional, estructuran un específico arreglo de incentivos a su actuación (Haggard, 1998).

La primera consideración obliga a prestar especial atención a la manera como se estructuran las organizaciones públicas y los cuerpos de funcionarios. Un servicio civil profesional es uno de los rasgos organizacionales clave que inciden en la capacidad del Estado para hacer contribuciones autónomas a la elaboración de políticas. Cabe esperar que si aquél no existe, mayores probabilidades habrá de que las elites burocráticas tengan lazos o alianzas con las clases dominantes (Skocpol, 1985).

La segunda consideración desplaza en cambio la atención al sistema político. Si este basa su capacidad de gobernar en el corporativismo, el clientelismo y el patronazgo, en última instancia la administración pública es dominada por los intereses particulares. Por su parte, si las instituciones políticas son débiles también lo es el control político sobre la administración pública. La calidad del sistema político no es pues una variable independiente de la calidad de la administración pública. Por el contrario, hay una relación directa entre ambas.

La NGP admite la relajación de los controles no sólo porque presupone la existencia de un servicio civil profesional, sino porque asume, según veíamos, que el gobierno es capaz de ejercer una real conducción política sobre la administración pública. Pero además de presumir que el telón de fondo son los regímenes políticos de las democracias industriales avanzadas, da por descontado, como rasgo estructural, el sometimiento de las burocracias a las restricciones formales que provee un sistema político moderno, sea presidencialista o parlamentario. El equilibrio entre los poderes y un Parlamento que no sólo ejerce un control ex post sobre la administración pública, sino ex ante, a través de una legislación detallada, son rasgos que caracterizan -relativamente- incluso un régimen presidencial como el de los Estados Unidos, pero ciertamente no están presentes en muchos de los países latinoamericanos donde se pretende aplicar las mismas propuestas. Lo mismo puede afirmarse respecto de la autonomía del Estado en la elaboración de las políticas públicas. Como lo destaca Skocpol (1985), la autonomía se da incluso en los Estados Unidos, que tiene un menor marco estructural para tal autonomía que cualquier otro régimen capitalista liberal moderno: no heredó un Estado burocrático centralizado de tiempos preindustriales y predemocráticos y el poder del Estado está fragmentado, disperso y permeado por intereses sociales organizados, dadas, entre otras causas, la dispersión de autoridad a través del sistema federal y la estrecha simbiosis entre segmentos de la administración federal y los comités de! Congreso.

Ciertamente, si la administración pública carece de esos controles y de mínimos grados de autonomía, es mucho más vulnerable a las influencias de los intereses particulares, sean políticos o económicos. El caso de México, aunque extremo, ilustra bien esa posibilidad de que la ausencia de unos refuerce a los otros, y viceversa. Allí, como lo documenta Arellano (2003), los políticos en el poder pusieron mucha atención en que la administración pública se reformara constantemente para alcanzar ciertos grados de eficacia y eficiencia, pero siempre asegurándose de que ninguna de las reformas pusiera en riesgo el propio control que el sistema político tenía sobre el aparato. Este era el instrumento a través del cual el grupo hegemónico movilizaba no sólo las agendas políticas y los presupuestos reales sino que su manejo político era la pieza clave de la estabilidad del sistema político como tal. Sólo ahora, después de casi un siglo de

democracia formal, los cambios en el sistema político parecerían estar abriendo la oportunidad de un servicio civil profesional, ajustado a la vez a las nuevas realidades.<sup>10</sup>

¿Cabe, sin embargo, supeditar el cambio de la relación política-administración a una reforma política que democratice el sistema político?<sup>11</sup> Si este fuera el caso, la reforma administrativa quedaría librada a condiciones externas cuyo cumplimiento es altamente improbable a mediano plazo, tal como lo testimonia la experiencia reciente de la reforma del Estado en América Latina.<sup>12</sup> Por otra parte, la profesionalización del servicio civil es un importante resguardo institucional que requiere ser construido tomando en consideración sus condiciones de viabilidad. La separación del aparato administrativo de las influencias políticas coyunturales y particularistas para darle estabilidad a la implementación de las políticas públicas, que es la principal razón de la existencia de un servicio civil de carrera, no es aún un rasgo característico de nuestras sociedades, por lo que la maduración de estas reformas requerirá períodos de tiempo largos y, sobre todo, presiones sociales contundentes.

Entre tanto, si los circuitos de poder están dominados por intereses particulares, sean los propios de los cuerpos de funcionarios, sean de orden económico o de partido, los resultados de la administración y los recursos para lograrlos serán pobres.<sup>13</sup> Panorama

---

<sup>10</sup> Un proyecto de ley para crear un sistema de servicio civil para el denominado "personal de confianza" del gobierno federal (equivalente al 32% del personal burocrático) fue aprobado en noviembre de 2002 en el Senado, ya bajo el gobierno de Vicente Fox; en 2003 se dicta la ley en referencia. Sin embargo, las condiciones para la profesionalización de la función pública parecen haberse generado durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

Cabe destacar que el proyecto (tanto como las dos iniciativas que le antecedieron), según lo señala Arellano (2003), asume la necesidad de aislar el aparato administrativo de los vaivenes políticos y establecer una clara separación entre la carrera política y la administrativa. También asume la necesidad de vincular la estabilidad del empleo público al desempeño.

<sup>11</sup> De hecho, hay quienes sostienen que la reforma de la administración pública requiere, para ser exitosa, que se transforme primero el sistema político (véase, por ejemplo, Hommes, 1999: 292).

<sup>12</sup> Después de casi veinte años en que el discurso de la reforma del Estado ha dominado la agenda pública en la mayoría de los países de América Latina, las reformas judiciales y las que han propendido a la democratización de las instituciones más propiamente políticas, como los parlamentos o los partidos, siguen pendientes. Por lo tanto, además, la revisión judicial y cuasijudicial sobre la administración también tienden a tener severas deficiencias.

<sup>13</sup> Un interesante trabajo de Przeworski (2001) concluye que en América Latina los obstáculos al desarrollo de la ciudadanía son más de orden político que económico. Sostiene que el Estado es pobre (y por lo tanto, no puede reducir las desigualdades) porque es incapaz de lograr que los ricos tributen. Pero, a la vez, afirma que en América Latina hay suficientes constricciones institucionales al poder, por lo que la solución no es la reforma del Estado (ni siquiera en términos políticos), tesis que no compartimos.

este que previsiblemente puede aun empeorar si el aumento de la discrecionalidad administrativa se convierte en la tendencia dominante.

Mejorar el control sobre la administración, en este contexto, requiere de una ampliación de la democracia en su seno. A través de ella se puede convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de control sobre la administración pública y, a la vez, involucrar de manera más directa la administración con la construcción de la ciudadanía, creando simultáneamente más presiones sociales a la profesionalización del servicio civil. Todo ello, sin embargo, exige romper otro mito, de! que nos ocuparemos a continuación.

b) La democracia no sólo puede ser compatible con la eficiencia sino que puede reforzarla

La democracia en la administración pública es una solución válida para mejorar su control sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. La creencia de que existe una inevitable contradicción entre ambas ha conducido a los defensores de una a sacrificar la otra. Un segmento de los defensores de la democratización de la administración, como apreciamos ut supra, sustentan este tipo de posición. Pero, para que la democracia sirva a la ciudadanía tiene que ser capaz de servir a la eficiencia.

Actualmente, comienza a percibirse la posibilidad de conexión entre la eficiencia y la democracia y, con ello, además otro fundamento para la ruptura de la dicotomía entre la política y la administración. Por ejemplo, se reivindica la capacidad de gestión política como componente clave del comportamiento de los administradores públicos tras reconocerse (véase Moore, 1998) que las aspiraciones colectivas de los ciudadanos determinan dónde radica el valor público. Los administradores pueden mejorar el proceso político y, con esto, crear valor público.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Moore (1998: 85) sostiene que "si el proceso de autorización se gestiona adecuadamente, si los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen a través de un proceso de consulta y revisión, la organización será más valiosa". Cabe destacar que este autor asume que la influencia, política de los burócratas es inevitable y que es ineficaz la doctrina tradicional que pretende separar la política de la administración. En sus términos: "Un enfoque alternativo para controlar la influencia directiva consistiría en reconocer su Utilidad potencial y su inevitabilidad, y proporcionar más canales formales a través de los que se pudieran expresar adecuadamente las propuestas para crear valor público" (p. 46).

La justificación básica para ello está en el hecho de que en el sector público tan importantes son las consideraciones de eficiencia como las de equidad, toda vez que se utilizan ingresos tributarios, y, por ende que se plantea el problema de la distribución de los privilegios y de los costos, problema este que sólo puede ser despejado a través del debate político.<sup>15</sup>

La posibilidad de que la democratización de la administración tenga un efecto directo sobre la eficiencia también es ahora admitida porque reduce las resistencias, porque permite que los resultados a alcanzar sean consensuados y porque se pasa de una organización jerárquica a una interactiva (véase Brugué y Gallego, 2001: 50 y 51). Otros argumentos que se brindan en esta dirección se relacionan con que los problemas son cada vez más globales e interconectados, no existe la unanimidad teórica y hay que lograr la factibilidad tanto teórica como social (véase Subirats, 2001).

Todas estas razones, en principio, propenden a justificar la importancia de la democracia en la administración tratando de "demostrar que la participación y eficiencia no son conceptos contradictorios sino que, cada vez más, son conceptos complementarios".<sup>16</sup> En cualquier caso, recordemos que, entre otras, la teoría elitista de la democracia se asienta en la idea de esta contradicción. Incluso en el campo de la teoría radical de la democracia (por ejemplo, Habermas y Arendt), la racionalidad discursiva y comunicativa (de la que la participación es expresión) tiene un espacio de realización distinto y no compatible con el de la racionalidad instrumental. Para Arendt, esto se expresa en la dicotomía entre lo político y lo social, y para Habermas entre el mundo de vida y los sistemas. Por tanto, para producir una mayor argumentación sobre la importancia de la democratización en la administración parecería ser clave, por una parte, mostrar que la racionalidad discursiva y comunicativa puede ser integrada explícitamente en los cálculos utilitarios de costo-beneficio y que puede ayudar a mejorar la eficiencia. Por otra parte, es necesario evidenciar que la dispersión del poder también puede contribuir a la eficiencia. Ambas cuestiones comienzan a ser insinuadas, aunque fuera del campo de la administración (véase Dryzek, 1990), por lo que para darle contenido al desafío de la democratización de la administración pública es imprescindible tratar de

---

<sup>15</sup> En palabras de Moore: "La distribución genera un debate político, no sólo por la existencia de intereses contrapuestos, sino porque también existen principios bastante diversos cuya aplicación podría decidir la mejor manera de distribuir los servicios" (p. 83).

<sup>16</sup> La expresión, asumida como un reto, es de Subirats (2001).

moverse desde las formulaciones abstractas hacia la determinación de formas prácticas a través de las que puede lograrse esta complementación, así como es necesario saber reconocer sus límites.

Hay, por fin, un tercer mito que examinaremos a continuación.

c) La democracia en la administración pública exige de la participación ciudadana, pero no se agota en ella

Habitualmente el fomento de la participación ciudadana directa en los procesos de formación de decisiones públicas se ha interpretado como sinónimo de democratización de la administración pública. La noción de participación ciudadana incluso se ha hecho equivalente a la representación social en la administración pública. Sin embargo, la experiencia acumulada a lo largo de la última mitad del siglo xx, ha tornado claro que no toda forma de representación social enarbolada en favor de la democracia propende a reequilibrar el poder en el seno de la administración. Por otra parte, han surgido otros medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública.

En este último sentido, si bien es claro que la corriente ortodoxa de la NGP reduce la representación social a la expresión de preferencias individuales que, incluso, han levantado fuertes críticas a la concepción de ciudadanía que suscribe esta corriente, debe reconocerse que la NGP aporta otra perspectiva de la democracia en la administración al asumir que aquélla se puede realizar favoreciendo la "salida" y no sólo la "voz" de la ciudadanía. Queda así insinuado que la elección de los servicios públicos puede convertirse en un medio de control social sobre la administración pública.

Múltiples experiencias de coproducción pública, sobre todo cuando involucra formas de organización social basadas en la solidaridad, sugieren que también puede constituirse en un medio para presionar en favor de resultados mejores y más equitativos por parte de la administración pública.

Sobre la base de estas consideraciones preliminares, queremos insinuar dos problemas. Primero: ninguno de estos medios por sí solo es capaz de construir plenamente a la ciudadanía como actor político. Por lo tanto, ellos requieren ser combinados y usados en las condiciones debidas. Segundo: la contribución que estos medios pueden hacer a la democracia de la administración pública no es automática. Para

lograrla, cada mecanismo requiere pasar el test de la democracia; mostrar, a la vez, que puede contribuir a la eficiencia y contener sus propios mecanismos de regulación. En las tres secciones siguientes nos ocuparemos de proveer algunos argumentos para fundamentar estas aseveraciones.

#### **4. Construyendo a la ciudadanía como actor político. Los alcances de la representación social, la elección y la coproducción como medios de influencia de la ciudadanía**

La construcción de viabilidad a la democratización de la administración pública no sólo exige romper con los viejos mitos que ahora se renuevan en las corrientes gerencialistas y republicanas asociadas con la administración, sino que requiere dotar a la ciudadanía de auténticos medios de influencia sobre la administración pública, que además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia) aseguren un mejor control y más eficiencia de la administración. Aunque la participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas es uno de los medios tradicionales, no siempre asegura estas tres condiciones de democracia, eficiencia y control que justifican la reforma política en la administración pública. Por su parte, tal como se ha comenzado a documentar (véase Hood et al., 1996), la elección y la coproducción, que son las otras formas de control ciudadano que adquieren preeminencia en los últimos veinte años, no operan en ciertos casos y pueden ser incompatibles entre sí. Desarrollaremos a continuación los principales argumentos sobre los que se basan estas afirmaciones, tratando a la vez de enunciar las condiciones básicas que requiere satisfacer cada forma de control social para contribuir a la democratización de la administración pública. Luego, concluiremos con lo que parece ser insoslayable en este sentido.

Los medios de influencia ciudadana    Los test

Representación social	Eficiencia
Elección	Democracia
	Control
Coproducción	

FIGURA 1. Posibles medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública y sus condiciones (Primera aproximación)

a) La representación social

La institucionalización de la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas es de vieja data. En los Estados Unidos, por ejemplo, originalmente se regula en 1946 en la Administrative Procedure Act para tratar de contrarrestar la captación y el dominio de las agencias administrativas por grupos de intereses particulares, que se hace dominante en la era inmediata a la postguerra (Rosenbaum, 1978). También en la mayoría de los países de América Latina están instituidos formalmente diversos mecanismos desde hace por lo menos medio siglo (véase Cunill, 1991). En todo ese trayecto histórico, las críticas principales se han suscitado desde los defensores de la teoría elitista de la democracia, que han visto en la participación ciudadana una fuente de ineficiencia (básicamente por el tiempo y el dinero que consume), e incluso de debilitamiento de las autoridades gubernamentales. En contraste con este tipo de críticas que tiene el sesgo del rechazo a la idea de una ciudadanía activa, hoy se admite que la propia construcción de ciudadanía puede a veces ser limitada por la participación ciudadana en los asuntos públicos, no sólo porque eventualmente esta puede atentar contra su eficiencia sino porque puede profundizar las asimetrías en la representación social.

De hecho, no es automática la contribución de la representación social en la administración pública con la democratización de la misma. Como ha sido previamente insinuado, para asegurarse de la conexión habría que adoptar en cada situación los "test de la eficiencia y del control" de la administración pública, asumiendo que una no puede ser lesionada por el otro. Pero hay que ir incluso más allá, cerciorándose de que la balanza del poder se cargue hacia la ciudadanía. O sea, la representación social también tiene que pasar el "test de la democracia". La premisa es que la participación ciudadana en la administración pública propende a reequilibrar el poder. Si esta premisa no es asegurada a través de los propios diseños de la participación, entonces no hay contribución posible a la democratización de la administración pública puesto que, en este caso, cualquier ganancia en su control será capitalizada por intereses particulares.

Ahora bien, para pasar el test de la democracia, los principios clave de la participación política democrática, que son la igualdad y el pluralismo político, también deben ser asegurados expresamente por la participación ciudadana directa. A tal efecto se debe tener en cuenta que las desigualdades socio-económicas se reproducen en el nivel político. La igualdad política expresada en el principio "un individuo, un voto" no puede ser asegurada cuando está en juego la expresión directa de la ciudadanía en los procesos de decisión. De allí que una vez abiertos los canales de participación ciudadana sean copados a menudo por intereses organizados y reproduzcan las pautas de exclusión social. En general, la participación pública no es balanceada y no es representativa (Leach y Wingfield, 1999: 55) por esta razón. Pero también no lo es porque hay poco interés en ella, dados los costos de oportunidad, de fracaso y de información involucrados. Para hacer representativa la participación hay que tener en cuenta ambas cosas. La primera, haciendo discriminación positiva o usando el sorteo, por ejemplo, a los efectos de asegurar la representación social en sí misma. La segunda, ofreciendo incentivos a la participación que compensen sus costos.<sup>17</sup>

En todo caso, debe considerarse que hay arreglos institucionales de la participación que indirectamente pueden atentar contra la igualdad y el pluralismo político. Los arreglos orgánicos, mucho más que los procedimentales, contienen ese riesgo en tanto se basan en un recurso en general escaso ya veces caro: la organización. Por la misma razón, las iniciativas de base personal pueden ser preferibles antes que las de base asociativa.

Además, hay que tener en cuenta que existen modelos de participación que no aspiran a la representación y que eso puede significar que ciertos intereses sociales tengan más posibilidades de expresión que otros. Esto no necesariamente es un problema; sí lo es en cambio que se busque legitimar un arreglo apelando a una representatividad que no es tal. La igualdad y el pluralismo no son sinónimos de representatividad, en el sentido estricto del término; apuntan sí a la idea de que nadie que se sienta afectado o quiera intervenir resulte excluido de los procesos de participación social; por lo tanto, que ellos

puedan ser considerados como representativos del público en general que en cada caso es interpelado.

En suma, los principios de la igualdad y del pluralismo político se constituyen en criterios para el test de la democracia que habría que aplicar a la representación social. Otros dos criterios, la deliberación y la publicidad, también ayudan a hacer ese test, pero tienen además directas implicaciones sobre los test de la eficiencia y del control que cabe realizar sobre las posibles modalidades de representación social. Veamos, primero, la deliberación.

Por deliberación se entiende un proceso de discusión y de reflexión del que puede resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados (Stewart, 2001: 78). Como ha sido destacado, el compromiso con la deliberación se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor afectando la elaboración de políticas públicas, que necesitan ser resueltas a través del diálogo más que a través del ejercicio del poder (Barnes, 1999: 68). La deliberación, por ende, es un criterio de democracia que de no estar presente en la participación ciudadana da cuenta de un déficit de la democracia en ella misma, sobre todo cuando la representación social se manifiesta como expresión y defensa directa de intereses sociales.

Hay que tener en cuenta también que la deliberación es un criterio de eficiencia en tanto puede propiciar la mutua comprensión y el acuerdo; por ende, la confianza que provee el marco institucional para la cooperación voluntaria (véase Ranson y Stewart, 1998). Por demás, hay fuertes evidencias (Dryzek, 1990) acerca de que la creciente complejidad de los problemas sociales y la diversificación de los actores que concurren en su solución sólo pueden ser enfrentados eficientemente a través de la racionalidad comunicativa.

Ahora bien, para asegurar que la deliberación sea posible se deben satisfacer las condiciones de la competencia comunicativa. La discusión cara a cara mejora la eficacia de la deliberación, aunque hay quienes no creen que sea una condición básica (Weeks, 2000). En cambio, la existencia de la discrecionalidad para rectificar posiciones cuando se es persuadido constituye una condición sine qua non. El acceso a la información

---

<sup>17</sup> En Cunill (1997) ofrecemos algunas vías concretas para lograr esto y ampliamos la argu-

relevante para formarse una opinión informada también es una condición de la competencia comunicativa.

Por su parte, la accesibilidad y la inclusividad del proceso de deliberación son medidas importantes para pasar el test de la democracia.<sup>18</sup> En definitiva, la deliberación implica que los individuos han dado debida consideración a sus posiciones y que esta consideración es en sí misma el resultado de un diálogo entre los potencialmente afectados por una decisión (Warren, 1999: 1). En este sentido, Stewart (2001) distingue dos tipos: la "deliberación entre implicados", en la que los ciudadanos son elegidos en tanto tales; y la "deliberación ciudadana" en la que los participantes actúan como representantes del conjunto de ciudadanos ofreciendo una opinión informada y reflexiva de la voluntad ciudadana,<sup>19</sup> por lo que su preparación puede ser muy costosa. El test de la democracia debería ser satisfecho en cualquiera de estos casos.

Por fin, es necesario considerar que la capacidad de generar una orientación a la racionalidad comunicativa no caracteriza a cualquier tipo de mecanismo de participación ciudadana. Los mecanismos tradicionales, tales como las audiencias públicas, en general no pretenden lograr la interacción y el debate, aunque bien podrían hacerlo. Otros, como los métodos diseñados para obtener la opinión de los ciudadanos individuales en tanto clientes (por ejemplo, los esquemas de quejas y sugerencias, o las encuestas de satisfacción) o que han sido diseñados para consultar a los ciudadanos sobre temas particulares (por ejemplo, portales interactivos, paneles de ciudadanos, grupos focales y referenda), directamente excluyen la interacción y el debate (véase Leach y Wingfield, 1999, y Lunde, 1996).

Por otra parte, existen mecanismos de participación ciudadana que eventualmente pueden pasar los test de la democracia y la eficiencia pero que son polémicos en cuanto a su capacidad de control de la administración pública. Es el caso de la representación de los usuarios en los consejos de administración de servicios públicos, que se han utilizado

---

mentación. Véase en particular el Capítulo II

<sup>18</sup> Barnes (1999) sostiene que hay que preguntarse si el proceso de deliberación es igualmente accesible a todos los que son capaces de tomar parte. Los jurados ciudadanos, por ejemplo, dada su forma de organización y por su naturaleza intensiva, tienen poca capacidad para incluir a personas discapacitadas o muy ancianas. La inclusividad del proceso de deliberación, por su parte, exige preguntarse si la manera en que es conducido el proceso privilegia a grupos que están privados de ciertos tipos de conocimientos.

<sup>19</sup> Srewharr (2001: 79), entre los mecanismos para promover la "deliberación ciudadana" menciona a los jurados ciudadanos (para obtener la opinión de la ciudadanía informada); los grupos temáticos, talleres y paneles (por ejemplo, para hacer recomendaciones sobre prioridades presupuestarias); las encuestas deliberativas; la asamblea ciudadana.

sobre todo para servicios municipales (instituidos en Colombia), y los consejos deliberativos y paritarios creados para debatir políticas sociales en el nivel local (Brasil).

En ese tipo de arreglos institucionales no queda claramente satisfecha la condición de la autonomía, indispensable para desarrollar una relación regulativa de la administración que permita a la participación ciudadana ejercitar una función de crítica y control sobre la administración pública. De hecho, el último test que requiere satisfacer la representación social es su contribución directa al control de la administración pública. Para el despliegue de esta función se requiere que la representación social no sea corresponsable de los actos administrativos (autonomía) y que se ejercite sobre ámbitos donde se adoptan decisiones trascendentes para la vida social (relevancia). Es común lo contrario, o sea mecanismos de representación en espacios vaciados de capacidad de decisión o donde sólo se resuelven cuestiones marginales. Además de atender estos aspectos, es necesario que el control tenga "consecuencias". Habida cuenta de que la naturaleza de la relación (privado 'público) impide que las consecuencias sean directamente jurídicas, al menos cabe esperar que ellas existan y que puedan ser activadas por las instancias respectivas. Pero también pueden suscitarse consecuencias de tipo simbólico. En este sentido, la publicidad es un criterio útil para hacer el test de control.

Si la participación ciudadana, en sí misma, satisface la condición de someter al escrutinio público las deliberaciones, expone a la opinión pública no sólo los procesos de decisión de los funcionarios públicos, sino sus propios procesos de decisión. Así, la democratización de la administración pública -en lugar de su mayor corporativización- tiene mayores probabilidades de realización.

Igualdad y pluralismo (Representación del público en general)

Democracia

Control

Publicidad (Transparencia)

Deliberación (Competencia comunicativa)

Eficiencia

Autonomía

Relevancia

---

## FIGURA 2. Representación social. Sus test y sus criterios

Recordemos, en todo caso, que aun satisfaciendo todas las condiciones mencionadas, la representación social es un medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública que no se aplica igual en cualquier circunstancia. Hay situaciones donde el rol representativo no es practicable dada la vulnerabilidad o la fragilidad de la ciudadanía concernida como, por ejemplo, el de la general muy anciana (véase Barnes y Walker, 1996). Por otra parte, Hood et al (1996: 49) llaman la atención sobre el hecho de que el alcance de la representación es más limitado en servicios que entregan pasaportes o licencias de conducir que en escuelas o aun en prisiones y que, en general, es un medio de influencia idóneo cuando la ciudadanía puede beneficiarse de un enfoque más político del control. Hay que tener en cuenta, además, que no es el único medio de influencia. Adoptando la perspectiva sugerida, analizaremos brevemente a continuación otros posibles medios.

### b) La elección entre servicios públicos

Durante toda la década de 1980, en varios países la competencia entre entes públicos fue adoptada como un diseño alternativo a la privatización para posibilitar una más eficiente asignación de recursos y para responder flexiblemente a las necesidades de los usuarios, pero preservando, al mismo tiempo, las ventajas de la provisión pública de los servicios.

20

El principio de la competencia es, en general, un medio de promover la eficiencia de las organizaciones. La creación de un mercado dentro de un sistema de educación pública, por ejemplo, puede ser lograda a través del establecimiento de mecanismos que permitan elegir la escuela, otorgando financiamiento público para que se creen ofertas alternativas de educación. Cualquiera sea el mecanismo, desde la perspectiva de las entidades, su tarea principal es proveer la clase de servicio que atraiga la mayor demanda y que tenga los menores costos de producción.

---

<sup>20</sup> En Suecia, por ejemplo, una de las razones por las que inicialmente se descartó la privatización fue que los servicios públicos pueden promover valores distintos a los que predominan en el resto de la sociedad capitalista y que es contradictorio asignar objetivos públicos a entes privados que tienen que ser capaces de maximizar las ganancias (Burkitt y Whyman, 1994).

A la vez, la contracara de la competencia, la elección, es un medio de control directo de la ciudadanía sobre la administración. Parte del programa reformador de los servicios públicos en los últimos años asume que la democracia reside en el fortalecimiento de la libertad de elección de cada individuo. Bajo este marco, fortalecer la democracia significa incrementar la oportunidad de escoger entre distintas opciones de servicios producidos por instituciones públicas en competencia y cobrar por su uso, para facilitar la expresión de las preferencias ciudadanas. Pero el hecho de que las señales así dadas a la administración pública expresan apenas la capacidad de control de quienes disponen de capacidad de pago, hace que no cualquier esquema que promueve la elección pueda pasar por el test de la democracia. Esto, entre otras razones, ha conducido a favorecer esquemas tipo vouchers u otros fondos discrecionales, donde se trata de hacer que puedan actuar como clientes quienes no tienen capacidad propia para pagar por los servicios. En el caso de la educación se suele dar un "vale" a los padres que es equivalente al gasto anual por hijo en una escuela pública y que puede ser Utilizado en cualquier escuela. Por esta vía, incentivos de naturaleza económica son ofrecidos a las agencias gubernamentales para hacerlas más sensibles a las necesidades de los ciudadanos.

La ciudadanía, en todo caso, es vista en cualquiera de estas modalidades como un canal apolítico de influencia democrática, en una relación de compra venta con los servicios.<sup>21</sup> Es reconocido que la ciudadanía puede utilizar la elección para ejercer también una influencia política sobre la administración pública. Sorensen (2000: 36) asume que la libertad de elección puede llegar a ser una forma política de participación e influencia si se institucionaliza de una manera en que las elecciones lleguen a ser visibles y contestables por otros actores. El test del control debería poder considerar estos principios.

La combinación de la representación social en los procesos de decisión con la libertad de elección puede, en este sentido, ser útil para potenciar los efectos políticos de esta última. Se ha ilustrado esta posibilidad con el caso de Dinamarca, donde desde 1986 se permite a los padres escoger entre escuelas públicas, cuando hay espacio en ellas (Sorensen, 1997: 566). Complementariamente, desde 1990, las escuelas primarias son

---

<sup>21</sup> Sorensen (1997) llama la atención sobre el hecho de que en los programas con un sustento ideológico conservador se favorece la "salida" como estrategia de empoderamiento de los ciudadanos en correspondencia con una visión de "libertad negativa", según la cual todos los procesos de acción colectiva son un riesgo potencial a la libertad individual. La participación ciudadana como participación individual es acá favorecida. Véase al respecto también Cunill (1997: cap. 11).

gobernadas por un consejo (school board) la mayoría de cuyos miembros son elegidos por los padres de los alumnos y que decide sobre todas las materias, bajo los límites financieros y sustanciales impuestos por el gobierno nacional y local.

En este caso, la "voz" de la elección parecería ser amplificadas con la "voz" de los representantes sociales en los consejos de dirección. A su vez, es posible que la voz de los padres en las instancias de dirección pueda ser tomada más en serio si los padres pueden sancionar a la escuela no eligiéndola en el futuro. Atendiendo a que, en realidad, la que resulta así directamente potenciada es la representación social,<sup>22</sup> para fortalecer también el proceso de la elección misma este debería ser visible para la sociedad. Así, la publicidad de la elección se puede convertir en un recurso directo de control, además de un vehículo para aumentar la eficiencia y la democracia de los arreglos institucionales.

Igualdad (Acceso y capacidad de elección)

Democracia

Eficiencia

Publicidad (Transparencia) + Representación social

Competencia entre agencias (Poder efectivo de salida)

Control

FIGURA 3. Elección. Sus test y sus criterios

Es preciso considerar, sin embargo, que crear competencia o cuasi mercados entre proveedores públicos -o privados- es un proceso caro. Por ejemplo, para poner en práctica la elección de las escuelas, incluso hay que ocuparse del acceso físico, cuestión crítica en el medio rural por los costos de transporte implicados. De hecho, se ha observado (McGinn, 1998) que Nueva Zelanda encontró necesario aumentar los espacios escolares en un 20% y expandir el transporte escolar. Pero aun hechas estas previsiones, la elección ni siquiera resuelve el problema para todo tipo de servicios. Tampoco es cierto que si hay una "elección" entre productos, los usuarios automáticamente tienen el "poder de la salida" de un servicio determinado. Por ejemplo, como lo muestran Barnes y Walker (1996), los servicios sociales dirigidos a personas muy frágiles y vulnerables disponen, en

---

<sup>22</sup> Cabe señalar que también hay opiniones contrarias. Por ejemplo, Beck (1999: 579) sostiene que la opción de la salida puede debilitar el compromiso de los padres con la democracia local de la escuela.

los hechos, de poder monopólico ya que ese tipo de personas realmente carece de alternativas. Hay casos, como esos, en que la ciudadanía no puede tener un rol crítico y activo de control de los servicios públicos.

### c) La coproducción pública

La coproducción, expresada fundamentalmente como contratación externa, es ampliamente favorecida en la actualidad para promover la eficiencia, sobre todo en términos de ahorro de recursos de la administración pública. Pero hay distintos tipos de arreglos institucionales donde la provisión es pública y la producción es privada. Dependiendo de cuáles son esos arreglos y, particularmente, con quiénes se hacen, la coproducción puede también constituirse en un medio de control directo y activo de la sociedad sobre la administración pública.

En este sentido, se ha afirmado que cuando se considera una contratación externa, la decisión más importante es respecto de si el contrato debe ser hecho con una firma privada multinacional, una asociación voluntaria o un grupo de ciudadanos autogobernados, en tanto es probable que esas distintas formas organizacionales adherirán a distintos valores y representarán distintas rutas a la democracia (Beck, 1999: 582). La coproducción como medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública particularmente se aplica a los casos de contratación con entes privados guiados por la lógica de la solidaridad; o sea, se restringe a la coproducción pública entre entes estatales y no estatales, excluyendo la coproducción con entes guiados por la lógica mercantil.

Hay que considerar, sin embargo, que existen distintas modalidades de coproducción pública. Pasar cada modalidad por los tres test sugeridos -de control, de eficiencia y de democracia- sería útil para determinar la medida en que cada una de ellas puede efectivamente contribuir a la democratización de la administración pública.

Las estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de base para la provisión de servicios públicos constituyen probablemente la máxima expresión de influencia ciudadana sobre la administración pública, a la vez que sea el modelo por excelencia del gobierno societal. Este tipo de instituciones que "empodera" a los ciudadanos para ejercer un control sobre sí mismos, más que sobre otros, está en las antípodas del modelo burocrático, que crea pasividad política y dependencia. Una

asociación voluntaria o un grupo de ciudadanos autogobernados satisface necesidades públicas sobre la base de la solidaridad y se autorregula. Por lo tanto, en este caso los arreglos son auto sustentados y autogobernados, superando así, al menos, el test de la democracia y el test (el control. Las experiencias de participación en el gobierno local que se han entendido por Europa incluyen la auto organización para ciertos equipamientos y servicios (instalaciones deportivas, centros juveniles, servicios de guarden, centros para mayores, ayuda contra el SIDA, centros socioculturales, etc.) y la organización autogestionada de proyectos locales (programas de ocio, servicios vecinales, proyectos ambientales, educación de adultos, entre otros) (Colim, 2002: 3). En América Latina abunda este tipo de experiencias pero, sobre todo, existen arreglos autogestionarios asociados con la lucha por la sobrevivencia donde el Estado prácticamente no brinda ningún tipo de apoyo, cuestión la mayoría de las veces requerida para pasar el test de la eficiencia.

En el caso de la coproducción con ONG es preciso considerar que el propio universo de las ONG no es homogéneo. Respecto de aquellas que se dedican a la producción de bienes y servicios públicos, existen desde las que realmente sean empresas mercantiles disfrazadas hasta aquellas que hacen de la construcción de ciudadanía y del fortalecimiento de la organización social propósitos directos de su acción. Por tanto, así como no cualquier forma de representación social o de elección constituyen auténticas formas de influencia ciudadana sobre la administración pública, tampoco cualquier forma de coproducción que implique una sociedad de trabajo con ONG necesariamente se traduce en el fortalecimiento de la ciudadanía.

La ventaja comparativa, respecto de los entes mercantiles, que tienen las ONG que se dedican a la provisión de servicios públicos es que, si se trata efectivamente de asociaciones voluntarias de carácter público, también contribuyen (directa e indirectamente) al fortalecimiento de la organización y responsabilización sociales por medio de prácticas orientadas a la creación de capacidades, a la autoevaluación o a la articulación de demandas, entre otros, de los sectores más vulnerables, al asumir como propios los intereses de otros. Por tanto, la solidaridad, como principio organizativo, es un criterio clave para que las ONG puedan pasar el test de la democracia e incluso el test de la eficiencia en el sentido más lato del término.

En este último sentido, cabe tener en cuenta que al desplegar la motivación de servicio por sobre la del dinero o la del poder, las ONG no sólo carecen de estímulos concretos para falsear la información sobre la calidad de los servicios,<sup>23</sup> sino que pueden basar la administración de las organizaciones en la "dedicación humana" (véase Bresser Pereira y Cunill, 1998: 41). La motivación de servicio, bajo esta perspectiva, es un criterio de eficiencia; se traduce en aportes a la calidad, sobre todo de la provisión de servicios sociales. La diversidad que las ONG pueden agregar en la administración pública, en términos de ajustar las prestaciones a las características, gustos, creencias y necesidades de destinatarios específicos, también es un criterio de eficiencia. Este aspecto es de singular importancia dado el valor que en los últimos años ha adquirido el respeto a la diversidad social y, concomitantemente, la ampliación de los espacios de la autonomía social y de la libertad personal.

Bajo esta perspectiva, que supone vislumbrar la coproducción como un medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración, parte de las críticas de la contratación con ONG podría difuminarse.<sup>24</sup> Para ello hay que considerar que no siendo necesariamente cierto que las agencias gubernamentales por sí solas estén imposibilitadas de hacer los mismos aportes de eficiencia o de calidad en los servicios públicos que las ONG, la real especificidad de la coproducción con ONG radica en sus aportes a la organización y la responsabilización sociales ya referidos. En todo caso, los test de la eficiencia y de la democracia deberían ser satisfechos independientemente, según si están o no presentes criterios como los mencionados.

Por otra parte, para que la coproducción pase el "test del control", un criterio clave de nuevo es la autonomía de la organización social respecto del Estado, no obstante que disponga de financiamiento público. También la existencia de organismos colegiados de dirección puede convertirse en una garantía de su propio control. Pero hay que convenir en que las evidencias tienden a sugerir que el control democrático y, en especial, la representación social en las decisiones que afectan el uso de fondos tampoco suele ser la

---

<sup>23</sup> Cuando los usuarios tienen una información incompleta que les impide evaluar la calidad de los servicios, cuestión que es típica de los servicios sociales, es clave la confianza en que no se falseará la información suministrada por los servicios mismos.

<sup>24</sup> Tandler (1997), por ejemplo, sostiene que la flexibilidad, la innovación, la dedicación al trabajo, el ajuste a las necesidades de los clientes, etc., no son rasgos inherentes a las ONG, ya que según los estudios de caso documentados por esta autora, las agencias gubernamentales pueden adoptar estos rasgos en algunas partes de sus programas, y por el contrario, las ONG pueden actuar en forma similar a la que se critica en el gobierno.

norma en la administración pública no estatal (véase Bresser Pereira y Cunill, 1998: 38), por lo que se requieren modalidades de control. social que también se ejerzan sobre las organizaciones públicas no estatales, dentro de las cuales la publicidad, o sea, la obligación de ser transparentes debe tener un lugar privilegiado.

Base solidaria (Fomento organización y responsabilidad social)

Control

Democracia

Diversidad

Publicidad (Transparencia) + Representación social

Base solidaria (Motivación de servicio)

Eficiencia

Autonomía

FIGURA 4. Coproducción. Sus test y sus criterios

Por fin, no es posible obviar el hecho de que hay situaciones en que la coproducción no es posible y donde es requerida sólo la intervención del Estado. En el caso del Brasil se entendió que había dos ámbitos de este tipo: el del "núcleo estratégico del Estado", donde son definidas las leyes y las políticas públicas, y un segundo, el de "las actividades exclusivas", donde el poder del Estado de legislar e imponer tributos es ejercido. De hecho, como lo recuerda Mintzberg (1999), en el sector público hay un amplio abanico de roles para los gobiernos, en algunos de los cuales está implicado el uso de la autoridad y, por tanto, donde resulta más interpelado el "súbdito" que el ciudadano. En esos casos, así como cuando está involucrado un posible conflicto de interés, debe considerarse con sumo cuidado su transferencia al sector privado, aun tratándose de organismos sin propietarios (como las ONG) o de propiedad compartida (como las cooperativas).

5. Otras condiciones para la configuración política de la ciudadanía. La transparencia y sus justificaciones

---

Ciertamente no hay posibilidades de propender a una significativa democratización de la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente. Pero además, no hay democratización si en el intento resulta lesionada la capacidad de producir bienes y servicios de calidad para todos. Hemos intentado enunciar algunos de los criterios básicos que requieren satisfacer los distintos medios de influencia de que dispone la ciudadanía sobre la administración para asegurar que en sí mismos pueden pasar los test de la democracia, la eficiencia y el control.

Hasta acá hemos recorrido una parte del camino tendiente a la configuración política de la ciudadanía. Una conclusión básica que puede derivarse es que no cualquier modalidad de representación ciudadana en los servicios ni tampoco de elección o de coproducción pasa los tres test. Ahora bien, para poder avanzar más en el camino hay que hacer primero un alto reconociendo que no siempre la ciudadanía (directamente) puede actuar en forma crítica y activa, así como que no toda la administración pública puede ser objeto de la influencia ciudadana directa. Nos dedicaremos a continuación a exponer tales límites, asumiendo que de ser transgredidos pueden poner en riesgo el objetivo central, que es el de una administración pública que ayude a la construcción de la ciudadanía.

#### a) Límites a la actuación ciudadana directa

Hemos mostrado que ciertos diseños institucionales de la representación social no la aseguran plenamente por lo que se requiere dedicar más atención a este problema, por ejemplo apelando a diseños más procedimentales que orgánicos a los efectos de asegurar, entre otros, el pluralismo en la representación social.

Otro problema atañe a la identificación misma de los sujetos sociales que son interpelados por las distintas modalidades de participación social. Guy Peters (1998) llama la atención sobre tres situaciones al respecto: i) la mayoría de los servicios y programas públicos no tienen clientes voluntarios; de hecho, hay una parte importante de la administración pública que atañe a obligaciones (pago de impuestos y cumplimiento de regulaciones, por ejemplo) o al despliegue de la función represiva del Estado (cárceles, por ejemplo); ii) existen servicios en los que el real cliente del gobierno puede ser diferente de aquel con el que la organización entra en contacto (por ejemplo, en el caso de

la policía el "cliente" principal es el público general que busca protección); y iii) en muchos casos hay públicos alternativos.<sup>25</sup>

En todos esos casos la pregunta acerca de "quién" representa a los ciudadanos es difícil de responder. A esto se suma el problema de hasta dónde pueden ser lesionados valores públicos fundamentales como la equidad si privan perspectivas particulares más que generales en la conducción de los servicios públicos. Teniendo en cuenta esto hay quienes favorecen la representación territorial también en la participación ciudadana. Los Concejos Municipales de Usuarios constituyen un modelo que institucionaliza un híbrido entre el rol del usuario de una política con el rol de ciudadano, vinculando los canales territoriales con los funcionales.<sup>26</sup> Pero la posibilidad de desarrollar la participación ciudadana alrededor de un foco geográfico más que de servicio, o incluso, de usar el sorteo, no resuelve todo el problema. Hay, de hecho, sectores de la ciudadanía que son inalcanzables. Como ya apreciábamos, la representación y menos la elección o la coproducción sirven para aquellos que no pueden ejercitar sus voces aunque se les abran oportunidades para ello. Los sectores más pobres, carentes de los recursos de organización y de información, y no sólo los que efectivamente carecen de voz, forman parte de este sector.

Por fin, es necesario considerar que hay segmentos de la propia administración pública que, por la naturaleza de sus actividades, no pueden ser objeto de la influencia ciudadana directa. Los casos de los entes que ejercitan funciones de control y regulación son polémicos<sup>27</sup> pero, en alguna medida, también hay que considerar los casos de los órganos que están dedicados a hacer cumplir obligaciones y los que se encargan de la formulación de políticas, en todos los que, al menos, la elección y la coproducción como

---

<sup>25</sup> El trabajo de Guy Peters (1998) está dedicado a hacer una crítica a la orientación al consumidor (customer orientation) en el gobierno. De hecho, el autor advierte que a través de esta orientación se pueden debilitar valores como la equidad y la responsabilidad (accountability) entre otros, por el peligro de proveer servicios para los intereses bien organizados.

<sup>26</sup> Sorensen (2000) pone como ejemplo los concejos municipales que gobiernan los servicios para los ancianos desde 1997 en Dinamarca. Existen en cada municipalidad y son elegidos por todas las personas de más de 65 años que allí viven. No toman decisiones formales pero tienen el derecho de ser oídos. La autora en referencia sostiene, en todo caso, que la participación e influencia política no necesariamente debe tener una base territorial. Afirma que estos canales de influencia no son mejores que los funcionales, sólo son distintos porque promueven distintas formas de comunidad, cada uno con sus ventajas y desventajas (p. 40).

Bajo este mismo esquema véase también los neighborhood forums en Prior et al. (1995:135-136).

<sup>27</sup> Recuérdese que la representación de los usuarios en los órganos de regulación ha sido vista por algunos como un favorecimiento a una de las "partes".

medios de influencia quedan descartadas. En este tipo de situaciones, ¿cómo puede democratizarse la administración pública? Nos dedicaremos a este asunto en los siguientes puntos.

El postulado es que hay casos en que la transparencia constituye el principal medio de que dispone la ciudadanía para ejercer un control directo sobre la administración. Es más, aun cuando puedan estar disponibles los otros medios de influencia, como ya se ha insinuado *ut supra*, la transparencia es una condición para potenciar la contribución de cada uno a la democracia y a la eficiencia y perfeccionados como medios de control.

Hace tiempo está claro que el desarrollo de estrategias de información y, en general, la publicidad de la gestión pública constituyen requisitos indispensables para el ejercicio del control social sobre la administración. Lo que actualmente además sabemos es que la transparencia en sí misma es una garantía de la democracia en el propio control social, así como que también puede contribuir de manera directa al logro de una mayor eficiencia en la gestión pública. Justificaremos mejor estas afirmaciones acudiendo tanto a casos prácticos como a estudios al respecto, y trataremos de ampliar así lo que fue antes insinuado cuando se analizaron los otros medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública.

## Transparencia

### FIGURA 5. Los medios de influencia potenciados

#### b) La transparencia en la administración pública como agente de la democracia

Los servicios públicos no pueden ser controlados exclusivamente por sus clientes, no sólo porque el beneficiario de un particular servicio es apenas uno de los tipos de ciudadanos implicados,<sup>28</sup> sino porque la ciudadanía controla los servicios públicos básicamente a través de sus representantes elegidos y de sus mandantes. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con los bienes privados, las decisiones acerca de qué producir -la "expresión de las preferencias"- en el ámbito del sector público constituyen una elección colectiva de la

---

<sup>28</sup> La OCDE (1995: 51) plantea al respecto "the recipient of a particular service is only one of many stakeholders. The interests of the general taxpayer, in particular, have also to be given due consideration. The pursuit of higher quality and responsiveness must be weight against its opportunity cost... Other stakeholders include partners in provision and overseers of performance".

ciudadanía, producto de un proceso político. Ahora bien, desde el punto de vista de cualquier agencia gubernamental, la elección colectiva es un proceso mediado porque es articulado a través de los canales de un gobierno representativo. "La agencia recibe su mandato de un gobierno elegido, no directamente de la ciudadanía" (Alford, 2002: 339).

Por tanto, la transparencia de los procesos a través de los cuales se adoptan esas decisiones es un medio para la protección de los intereses de la ciudadanía. En palabras de Stiglitz (1999: 145): "El único argumento que podría tener alguna validez [para mantener en secreto la toma de decisiones] es que, a veces, ocultar información puede proporcionar una ventaja táctica en el juego de la negociación política. Pero [...] en general, proceder en secreto no se justifica ni por la seguridad nacional ni como requisito previo al debate racional y reflexivo ni siquiera por una necesidad táctica dentro de una estrategia más amplia, sino que sirve más bien como un manto detrás del cual los grupos particulares pueden imponer mejor sus intereses al margen del escrutinio público". En suma, la transparencia puede ayudar a incluir los principios de la igualdad y el pluralismo político en la representación que se ejerce a través de las instituciones políticas, y así mejorar la calidad democrática de sus decisiones.

Si se considera que, según lo reconoce la propia OCDE (1995: 51), las actuales reformas en la gestión pública tienen el potencial de otorgar una mayor y no menor influencia a los grupos de interés, la transparencia, incluso de los propios procesos de participación ciudadana, de hecho constituye un medio para impedir la captura de la administración pública por intereses particulares.

La transparencia también, como es obvio, facilita la rendición de cuentas. Se ha sostenido que "una buena información y un análisis apropiado no aseguran una buena toma de decisiones. En los sistemas democráticos, las decisiones pobres desde el punto de vista técnico son posibles y permitidas, y ningún juicio técnico podría prevalecer sobre las decisiones de los funcionarios democráticamente elegidos"; sin embargo, en los sistemas democráticos aun los juicios técnicamente erróneos deberían ser juicios sustentados, en tanto tomados como decisiones políticas por dirigentes políticamente responsables, decisiones cuyas consecuencias requieren ser conocidas y comunicadas (Dorotinsky y Matsuda, 2002: 22-23). La transparencia puede facilitar la justificación de las decisiones e incluso revelar las fallas en las decisiones. Llevada a los procesos de

formación de las decisiones puede permitir que sean sometidas al escrutinio público las reales razones que las promueven, facilitando el debate público en torno de ellas.

c) La transparencia como agente de la eficiencia

El secreto no sólo oculta las deficiencias del gobierno, también puede agravadas. Stiglitz (1999) menciona tres razones al respecto: porque dificulta que se establezcan compromisos creíbles, agudiza la competencia destructiva y vuelve escasa la información. En este último aspecto considera que "si hubiese menos secreto no sólo aumentaría el flujo de información, sino que también se reducirían las actividades que generan y buscan renta y que conducen a un flujo de información distorsionada" (p. 146).<sup>29</sup> En definitiva, si la información es escasa se convierte en un bien valioso, y se crean mercados y surgen personas con motivos para mantener la escasez artificialmente creada. Esta es una razón más por la que la transparencia requiere ser expresamente promovida. Si ella no existe, aumenta tanto la percepción como la realidad de que la información es asimétrica. .

La transparencia constituye además un incentivo que puede usarse expresamente para aumentar la eficiencia. Al respecto, dos casos pueden ser distinguidos. Un primer caso es el de los entes normativos, formuladores de políticas, que necesariamente deben actuar como monopolios. Allí, la transparencia tiene el potencial de actuar como el equivalente político de la eficiencia generada por medio de la competencia entre diversas agencias, al facilitar la competencia entre ideas, argumentos y políticas (Florini, 2000: 180). La publicación de los costos de políticas públicas en competencia ha sido una medida adoptada, por ejemplo en Australia, con el propósito de fomentar la transparencia en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Las audiencias públicas y la exposición pública de los anteproyectos de leyes, que también pueden contribuir a disminuir la información asimétrica, existen en la mayoría de los países desarrollados y comienzan a instituirse en América Latina.<sup>30</sup> Tales son oportunidades de escrutinio público que hacen posible la competencia de ideas y que contribuyen a la eficiencia por esa vía.

---

<sup>29</sup> Stiglitz sostiene que el secreto genera renta porque la información oculta tiene un valor potencial. Coloca como ejemplo el caso de la relación entre funcionarios públicos y prensa.

<sup>30</sup> Ambos procedimientos permiten habilitar espacios para que los interesados o cualquier ciudadano exprese su opinión sobre el asunto antes de que se adopte la decisión respecto de él. Para un estudio sobre su aplicación en América Latina véase Cunill (2000).

Un segundo caso lo proveen aquellas situaciones donde la transparencia se convierte en un incentivo para promover una mayor eficiencia al fomentar la competencia por aprobación social de parte de los propios servicios públicos. Los premios a la calidad y la exposición pública de los resultados de la gestión pueden servir en este último sentido. Un buen ejemplo al respecto lo proporciona Costa Rica, a través del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) implantado desde 1996. A través de este caso se ilustra que cuando no existe una estrategia de incentivos materiales que estimule una cultura de gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas en foros públicos puede constituirse en un incentivo simbólico para motivar el uso de las evaluaciones en r. la mejoría de la gestión. De hecho, el reconocimiento público de los niveles de desempeño institucional Y sectorial constituye el principal mecanismo con que cuenta el SINE para comprometer y estimular a los directivos con el cumplimiento de las metas incluidas en los CDR<sup>31</sup> en la medida en que la decisión de divulgar los resultados ha introducido competencia en el proceso de evaluación de la gestión pública, en el sentido de que los directivos de las entidades mejor calificadas en un año se ven estimulados a mejorar con el fin de no descender, mientras que los de las entidades públicas mal calificadas se ven estimulados a mejorar para abandonar las últimas posiciones (Mora, 2003).

La transparencia puede pues convertirse en un incentivo a la mejora del desempeño, vía la presión social. Si se considera además lo que sugieren estudios recientes en términos de que los dirigentes públicos asignan un alto valor a la reputación (Wood y Waterman, 1994), la publicidad sobre los resultados obtenidos por su organización puede constituirse en un sistema eficaz de incentivos para los dirigentes. Más aun si se tiene en cuenta que los gestores públicos informan temer más a las reacciones políticas y a los cuestionamientos sociales sobre un posible uso arbitrario de los recursos públicos que a las críticas de la clientela sobre la calidad de los servicios (Morra, 2003: 49).

Por otra parte, cuando la cooperación de los usuarios de una organización depende de la justicia percibida, la transparencia de los procesos de elaboración de las decisiones

---

<sup>31</sup> Los CDR son los Compromisos de Resultados firmados entre el presidente de la República y los jefes de organismos públicos.

es un factor de la eficiencia. Esto es clave, por ejemplo, en aquellas organizaciones que están dedicadas a hacer cumplir obligaciones a la ciudadanía (Alford, 2002).

Finalmente, debe considerarse la conexión indirecta de la transparencia con la eficiencia por medio de la contribución que aquella puede hacer a la lucha contra la corrupción. Es bastante conocida esta relación, que ha inducido la administración electrónica de la mayoría de los sistemas de compras y licitaciones, y la publicación por Internet de los presupuestos y gastos de personal. Existen, de hecho, índices de "calidad de la burocracia" que relacionan estos distintos elementos intentando mostrar una relación entre transparencia y corrupción, tal como se aprecia en la tabla siguiente:

TABLA 1. La calidad de la burocracia

Países

Rendición de cuentas \*

2:5

2.4 3.9 2.4 1.9

Control sobre funcionarios públicos \*

3.3 3.7 1.7

2.6

Argentina Brasil

Chile

México

Perú

Estados Unidos Inglaterra España Francia

Calificación Pc\*\* en 2001

Lugar ;PC

3.5 57~ 4.0 46

7.5 18

3.7 51

4.1 44 7.6 16 8.3 13 7.0 22 6.7 23

\* Escala de 1 a 10 donde 1 es el valor para un país no transparente, mientras 10 representa la máxima transparencia. "Rendición de Cuentas" significa el grado de transparencia y de acceso a los gastos públicos. El "Control sobre funcionarios públicos" revela el acceso a la información sobre sus remuneraciones así como la existencia de castigos aplicados a ellos en caso de corrupción.

\*\*Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), 91 países.

Fuente: tomado directamente de Gaetani y Heredia (2002). La tabla está construida a partir de los datos de Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción, página electrónica; y CIDE, Transparencia Presupuestaria en América Latina (mimeo).

#### d) La transparencia como agente de cambio y sostén de políticas

La transparencia también puede contribuir a lograr uno de los puntos más críticos de la reforma de la administración pública, cual es el cambio de los patrones de administración, en particular, del personal público. Dos casos de gestión y difusión de la información sobre la situación del empleo público ilustran sobre la conexión entre la transparencia y las estrategias dedicadas a impulsar o inhibir la reforma del servicio civil.

Un caso lo provee el Brasil. Cuando Luiz Carlos Bresser-Pereira, a partir de 1995, acomete el proyecto de transformación de la administración pública impulsa una profunda reforma para lograr una más moderna, eficiente y profesional, burocracia. Sin embargo, en tanto suponía una moderación de la inamovilidad de los funcionarios y la eliminación del régimen jurídico único, entre otros aspectos, esta reforma afectaba poderosos intereses y privilegios entronizados no sólo en el Poder Ejecutivo sino en el resto de los poderes, lo que implicó que al campo de resistencia de parte del personal de la administración pública se unieran otros dos actores políticos: las burocracias de las legislaturas y del Poder Judicial. La economía política de la reforma era pues extremadamente compleja, con el agravante de que en el Brasil el sistema político tiene más

puntos de veto que en otros países de América Latina. Además, la aprobación de la reforma requería una enmienda constitucional.

La estrategia para superar los distintos obstáculos fue bastante diversificada.<sup>32</sup> No admite dudas, sin embargo, la importancia que en ella tuvo la movilización de la opinión pública y en particular, de los medios de comunicación, como apoyos a la reforma (véase Gaetani y Heredia, 2002). Lo cierto es que a partir de 1995 se hace un esfuerzo sistemático por recolectar y difundir información sobre el servicio civil. La publicación vía Internet de estadísticas de personal se convirtió a partir de entonces en la norma. Los esfuerzos que se hicieron por hacer pública la información sobre el servicio civil fueron, a su vez, claves para convertir la propuesta en un tema público.<sup>33</sup> En tal sentido, se ha sugerido (ibíd., p. 14) que Bresser-Pereira decidió recolectar y publicar la información sobre el personal público porque sabía que la mejor manera de ganar apoyo para su propuesta era usar la información para hacer evidente la "necesidad de hacer algo" y crear un sentido de urgencia acerca del cambio.

Completamente contrastante con este caso es el de México, al menos hasta antes del gobierno de Ernesto Zedillo,<sup>34</sup> donde había una directa correlación entre la carencia de información veraz sobre la situación del empleo público y un conjunto de sistemas de reclutamiento, capacitación, evaluación, remuneración y estabilidad que dependían de la discrecionalidad de los funcionarios de más alto nivel, que sistemáticamente se resistieron a su reforma (véase Arellano, 2003). Allí queda claro que cuando no se quiere cambiar algo, se saca del foco de atención de la opinión pública. Por el contrario, cuando

---

<sup>32</sup> Fue clave el activo papel de Bresser-Pereira para conseguir apoyos y hacer sentir su voz en múltiples ámbitos, incluido el académico y el local.

<sup>33</sup> En todo caso, cabe destacar que fue sólo después de tres años de iniciado el proceso que se aprobó la enmienda constitucional (en 1998) y aún hay aspectos de esa reforma que no han sido reglamentados (enero, 2003). Por ejemplo, está todavía pendiente la reglamentación de la dimisión por insuficiencia de desempeño, no obstante que el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley reglamentaria en 1998.

La reforma constitucional también creó la posibilidad de otros regímenes de trabajo, además del Estatutario; entre ellos, el de "empleo público" respecto del cual rigen las relaciones de trabajo del sector privado, excepto en lo que se refiere a admisión y dimisión. Su régimen fue objeto de una ley en febrero de 2000, pero el empleo público no ha sido hasta ahora aplicado por batallas jurídicas alimentadas por los partidos de oposición y los lobbies de funcionarios (véase Pacheco, 2003).

Para ver los contenidos y las estrategias de la reforma del servicio civil en el segundo período de Cardoso, más orientado a fortalecer las carreras del núcleo estratégico del Estado, véase Gaetani y Heredia (2002).

<sup>34</sup> Debe recordarse que a partir del gobierno de Zedillo se hacen importantes intentos por reformar el servicio civil en México (véase Arellano, 2003).

hay una voluntad de transformación pero existen muchos obstáculos, sean actores sociales u otras instituciones opuestas por la naturaleza política del objeto a cambiar, la transparencia puede poner en movimiento el peso (real o potencial) de la opinión pública, determinante como motor de las transformaciones. El caso de la reforma del servicio civil es, en este sentido, emblemático. Acá la transparencia puede actuar como "agente de cambio" al posibilitar -o prometer- la movilización de la opinión pública, o sea, el control indirecto por la ciudadanía sobre la administración pública.

Convertida, por su parte, en un propósito de un programa o sistema administrativo, la transparencia puede ser garantía de su continuidad al construirle legitimidad social. Un gobierno, de hecho, difícilmente está dispuesto a asumir el costo político de suprimir un programa cuyo objetivo sea aumentar -en cualquier ámbito-la transparencia de la administración pública.<sup>35</sup>

#### 6. Revirtiendo los medios de influencia ciudadana. Una visión multifacética de la transparencia y un buen sistema de regulación

"La auténtica transparencia no se limita a ofrecer acceso a ciertas colecciones de datos diseñadas y sesgadas 'desde adentro', sino que surge de la posibilidad -de todo ciudadano- de obtener e interpretar información completa, relevante, oportuna, pertinente y confiable acerca de la gestión, del manejo de los recursos y de la conducta de los servidores públicos" (Tesoro, 2001: 6). Repasaremos a continuación algunos de los medios que pueden ayudar a tal efecto. Ellos requieren ser combinados y, sobre todo, activados multifacéticamente por la ciudadanía o sus agentes sociales, de manera tal que la publicidad forme parte tanto de los procesos de formación de las decisiones, como de los resultados de la gestión pública.

Aunque iniciadas bajo políticas conservadoras de reforma administrativa en el Reino Unido, uno de los instrumentos de la transparencia son las Cartas de Servicios, ya que son documentos públicos por los cuales los servicios públicos informan sobre los compromisos de calidad y normas de acceso en relación con ellos. Sin embargo, su

---

<sup>35</sup> Debemos a Mario Mora esta apreciación. Él sostiene que este podría ser uno de los motivos por los que el SINE de Costa Rica ha logrado sobrevivir al menos dos períodos gubernamentales de signo ideológico opuesto (véase Mora, 2003).

capacidad de convertirse en medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública depende de que exista una instancia reguladora que actúe como vigilante de los intereses ciudadanos<sup>36</sup> Y de que se asegure la debida publicidad de estas iniciativas. Respecto de lo primero, en España, por ejemplo, los subsecretarios de cada ministerio aprueban la Carta de cada servicio adscrito y sus actualizaciones posteriores, según lo estipula un decreto que regula las Cartas de Servicios (Real Decreto N° 1259, 1999). Esta norma también establece que el Ministerio de las Administraciones públicas debe estimular la elaboración de las Cartas y colaborar con los entes en su redacción y en el establecimiento de sistemas de evaluación. En Australia existe un órgano que coordina el proceso y además intervienen los usuarios y los grupos comunitarios en la revisión de las Cartas (Fundación Escala Nacional de Administración pública, 2001). [Fundación Escuela Nacional de Administración pública]

La obligación (que existe en España y en Australia) de hacer informes públicos anuales sobre el desarrollo del programa por parte de las propias agencias contribuye a hacer de las Cartas reales instrumentos de la transparencia. Este es un aspecto clave si se tiene en cuenta que las Cartas de Servicios pueden introducir mecanismos de competencia al crear la oportunidad de medir la calidad de los servicios por medio de un sistema de indicadores confrontados y publicados periódicamente Y que, en cualquier caso, contribuyen a disminuir las asimetrías de la información (Esposito, 2000). Las Cartas belga, francesa y la española asumen expresamente la transparencia como un compromiso (Olías, 2002) y la Carta española adopta la consulta y la participación como uno de sus principios.<sup>37</sup>

En América Latina hay avances en esta dirección. El Brasil tiene un programa de establecimiento Y divulgación de patrones de calidad de atención por parte de las organizaciones federales y un Sistema Nacional de Evaluación de la Satisfacción del Usuario del Servicio Público (véase Angelim, 2002). En Chile, hay una norma, que dispone la creación de un instrumento similar para garantizar estándares mínimos en la

---

<sup>36</sup> Eventualmente también parece ser necesaria la participación ciudadana en su elaboración. En Cunill (1997: cap. III), sugerimos un procedimiento al respecto que combina la perspectiva general con la particular.

<sup>37</sup> Las Cartas de Servicios deben presentar los mecanismos de consulta a los usuarios acerca de los servicios que demandan Y el medio para que los ciudadanos puedan hacer llegar sus reclamaciones, sugerencias y opiniones sobre la mejora de los servicios (Fundación Escala Nacional de Administración pública, 2001).

prestación de los servicios.<sup>38</sup>En la Argentina, el 8 de marzo de 2000, durante el gobierno de De la Rúa, se crea el Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano para impulsar a que cada organismo prestador de servicios determine estándares de calidad. A pesar de que sus alcances parecen ser limitados, esta propuesta y la chilena (a diferencia de la mayoría de las europeas) asumen como principios rectores de las Cartas de Servicios tanto la transparencia como la participación. Por otra parte, comienzan a insinuarse avances en el campo mismo del derecho a la información pública. Una averiguación expresa en América Latina (Cunill, 2000) efectuada en el año 1999, mostraba que en la mayoría de los países no estaba consagrado el derecho al libre acceso a la información administrativa y que en los pocos países en que sí lo estaba, en general, no se consignaban responsabilidades ni sanciones ante su eventual lesión o bien faltaban instancias expeditas de reclamación.<sup>39</sup>Pero en el año 2002 se dictan por lo menos tres normas para aumentar la transparencia de la gestión pública (Panamá, Perú y México) y en el 2003 (hasta abril) se agregan dos normas (Guatemala y Ecuador).<sup>40</sup> En México, se busca desarrollar una institucionalidad expresa para promover la transparencia, e incluso se dispone que la información sobre ejecución presupuestaria y la remuneración mensual por puesto, expresamente deben estar a disposición del público (a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica).<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Aunque, según un portal de experiencias innovadoras ([www.gestionpublica.gov.ci](http://www.gestionpublica.gov.ci)). En 2002 eran pocos los servicios que la habían establecido. Una es la Carta de Derechos del Paciente, establecida por Fonasa (administradora del seguro público de salud) con algunos de los establecimientos de salud con los que mantiene convenios, pero que no ha dado lugar a un proceso de seguimiento para verificar su cumplimiento y que parece haber tenido un retraso.

<sup>39</sup> En los casos de Chile y Colombia, donde el derecho es reconocido (en Chile, por una ley de diciembre de 1999, y en Colombia, por una ley de 1985), sólo se contempla la protección judicial.

Para el momento en que la investigación concluyó (2000), existía reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información administrativa en el Brasil, Guatemala, el Perú y Venezuela. En este último caso el derecho es instituido por la Constitución de diciembre de 1999, pero aún (abril 2003) no ha sido dictada la ley respectiva.

<sup>40</sup> Para detalles sobre cada disposición jurídica, véase el Siare del CLAD, en particular la sección "Innovaciones y tendencias en la gestión pública" <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>.

<sup>41</sup> Se crea un órgano autónomo, el Instituto Federal de Acceso a la Información, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes y proteger los datos personales en poder de la administración pública.

La ley, además de instituir este organismo, dispone que en cada una de las dependencias y entidades debe hacer una "unidad de enlace", encargada, entre otras funciones, de recabar y difundir la información, y un "Comité de Información" para coordinar y supervisar las acciones, elaborar el programa de trabajo, etcétera.

Todos estos casos son aún muy jóvenes. De hecho, en México la Ley en referencia da plazo de un año para habilitar sus exigencias y por lo tanto aún no pueden conocerse sus resultados. Pero si nos atenemos al caso de! Perú, que tiene mayor tiempo de maduración, los resultados no son muy alentadores,<sup>42</sup> lo que insinúa que el logro de la transparencia -dado su carácter eminentemente político- es una difícil reforma.

Caben, en este sentido, tres prevenciones generales. En primer término, la transparencia requiere ser "inducida" y "reclamada" en forma, por demás, expedita, puesto que afecta los balances de poder. Por tanto, se requiere que el derecho a la información esté respaldado legalmente, pero que también lo esté el derecho de apelación y de reclamación cuando aquél es lesionado (Cunill, 2000).

En segundo término, es necesario considerar que la transparencia no es un simple sinónimo de apertura, sino que incluye la simplicidad y la comprensibilidad (Larsson, 1998), y agregaríamos la accesibilidad. Por lo tanto, es muy probable que no baste con hacer público el acceso a los documentos para lograrla, sino que se requieran medidas también activas para obtener la implicación de la ciudadanía. En este sentido es que realzan su importancia dispositivos institucionales orientados originalmente a aumentar los canales de la participación ciudadana. Por ejemplo, como lo reconoce el propio Evans (2003), experimentos relacionados con formas de presupuesto participativo no sólo pueden ser eficientes en el sentido de incrementar la medida en que el gasto público en realidad corresponda a las necesidades sentidas por los ciudadanos; también lo son en el sentido de que han permitido presionar para mejorar la transparencia y la responsabilidad. Por lo tanto, incluso en caso de tenerse prevenciones sobre este tipo de herramientas de participación, ellas y hasta las más tradicionales como las audiencias pública;<sup>43</sup> y la

---

<sup>42</sup> Según un reporte elaborado por la Defensoría del Pueblo (2002) sobre el cumplimiento del decreto que dispone la incorporación de procedimientos de acceso a la información en los textos de procedimientos administrativos, TUPA (OS N° 018-2001-PCM del 27-2-2001), a casi un año de la promulgación de la norma sólo un 67% de las instituciones públicas que tenían TUPA (que eran sólo 12% del total) habían cumplido con este dispositivo. Es posible, sin embargo, que este sea un caso que requiera mayor análisis, sobre todo si se considera que ni aun la información que es solicitada por la Defensoría del Pueblo es satisfiecha. Por otra parte, es posible que se corrijan algunas situaciones con la ley expresa sobre transparencia y acceso a la información pública (ley N° 27.806), que se dictó el 3-08-2002, y su modificación posterior del 5-22003 (ley N° 27.927).

Cabe destacar que desde 1991 hay disposiciones que favorecen el acceso a la información pública. La Constitución de 1993 contiene un artículo expreso al respecto.

<sup>43</sup> Recuérdese que ya hay unos cuantos detractores del presupuesto participativo, sobre todo por la posibilidad de que debilite aún más los poderes legislativos (en este caso, locales); también se ha llamado la

exposición pública de los proyectos de decisiones administrativas generales,<sup>44</sup> bien pueden ser válidas para aumentar la transparencia de la administración pública. También pueden servir a este propósito los Comités de usuarios que empiezan a ser utilizados en algunos servicios públicos en América Latina e, incluso, medios más institucionalizados de control social ex post, como las Veedurías ciudadanas en Colombia o los Comités de vigilancia en Bolivia, aunque las evidencias empíricas sugieren que la eficacia del control social puede variar significativamente según se adopte un modelo de alta formalización, un modelo de formalización media o un modelo de baja formalización.<sup>45</sup>

En tercer término, es preciso tener en cuenta que la existencia de leyes que resguarden el derecho a la información, y de mecanismos múltiples que permitan ejercitado, si bien son condiciones necesarias, no son suficientes para asegurarlo. Lo que comienza a insinuarse en países con largas tradiciones en estas materias es que pueden bastar cambios en las políticas administrativas para que el derecho a la información resulte en la práctica lesionado, incluso a pesar de los avances en materia legislativa. Por ejemplo, sobre la base de la experiencia de la década de 1990 en Canadá (cuya ley federal de acceso a la información data de 1982), Roberts (2000) muestra que una aplicación agresiva de la NGP ha redundado en presupuestos más bajos para el manejo de la información gubernamental que disminuyen su utilidad al retrasar su disponibilidad, así como en políticas de imposición de precios a la información que la hacen inaccesible en

---

atención sobre el escaso margen del presupuesto (en general, sólo el de inversiones y, acerca de este, sólo un porcentaje pequeño) respecto del cual la ciudadanía suele tener incidencia, al menos en las experiencias más conocidas desarrolladas en el Brasil. Por su parte, las audiencias han sido criticadas, entre otras razones, por su formalidad y porque abren pocas posibilidades a la deliberación.

<sup>44</sup> Es interesante, de cualquier manera, tener en cuenta el poco uso que, hasta mediados de 2003, se ha hecho de este dispositivo en América Latina. Conocemos sólo el caso de Colombia, donde a partir de un mandato de la Constitución de 1991 existe un decreto (N° 1.122 del 26 de junio de 1999) que establece, para una serie de situaciones, la obligación de publicar con antelación no inferior a 15 días a la fecha de su expedición todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo general. En otros casos es de uso discrecional de la autoridad administrativa.

En el Brasil, la Enmienda Constitucional N° 19-98 (Act. 37, 3°) dispone que una ley reglamentará las formas de participación del usuario en la administración pública regulando, entre otros, las reclamaciones sobre los servicios públicos así como el acceso de los usuarios a los registros administrativos y a las informaciones sobre los actos de gobierno. Pero no acogió la propuesta del PT (entre otros) de que fuese asegurada la audiencia de los usuarios en la formulación de políticas públicas y en la elaboración de disposiciones administrativas generales (Santos y Cardoso, 2002).

<sup>45</sup> Con referencia a las formas orgánicas de control social ex post y sobre la base de la experiencia latinoamericana, en Cunill (2000) identificamos esos tres modelos y analizamos en detalle sus pros y sus contras. Sostenemos que el menos problemático es el modelo de baja formalización, aunque nuestra tesis es que cuando el control social adopta una forma orgánica se torna dependiente de la propia calidad de la institucionalidad de control del Estado.

los hechos para muchos. Todo eso, unido al crecimiento de la subcontratación o delegación de tareas públicas a organizaciones que no están obligadas a proveer información,<sup>46</sup> ha debilitado el uso de las leyes de acceso a la información como herramientas para el control democrático de las instituciones de gobierno.

Por lo tanto, si se acuerda que el derecho a la información es la medida que más significativamente compromete la capacidad de la influencia de la ciudadanía sobre la administración pública, habrá que considerar que el problema de su inducción requiere un abordaje multifacético.

En todo caso, no puede ser soslayado el hecho de que, a veces, para influir sobre la administración la ciudadanía requiere de la representación indirecta ejercida a través de figuras institucionales como el defensor del pueblo, siempre que desde el propio Estado actúen en forma proactiva y no sólo en respuesta a reclamaciones formuladas, aseguren su independencia, dispongan de reales capacidades técnicas y, de ser posible, tengan poderes para acusar frente a los tribunales, confiriéndole a este tipo de instituto no sólo el carácter de magistraturas de persuasión, sino también un carácter contencioso.<sup>47</sup>

Por fin, hay que tener en cuenta que los sistemas de evaluación de la gestión pública, que centran la atención en los resultados y en la definición de indicadores, así como la institucionalización de contratos de gestión y acuerdos programas, contribuyen también a aumentar la transparencia de la administración.<sup>48</sup>

Si, como parece estar ya ocurriendo en algunos países, se combinan estos tipos de dispositivos institucionales con otros que también refuercen el sistema de representación indirecta de la ciudadanía sobre la administración pública,<sup>49</sup> es posible esperar que comience a romperse lo que parece ser casi un círculo vicioso: que los que más necesitan participar para reivindicar sus derechos sean precisamente los que menos pueden hacerlo.

---

<sup>46</sup> Es el caso de los Quangos y de las empresas privadas, pero afecta también al movimiento de "agencificación" ya que sólo algunas de las nuevas agencias, a pesar de que permanecen públicas, están sujetas a los requerimientos de las leyes de acceso a la información (Roberts, 2000: 311).

<sup>47</sup> Oliveira (2001) llama la atención sobre el hecho de que algunos *ombudsman* como el sueco y el finlandés tienen estas últimas características.

<sup>48</sup> Para una descripción de cuatro casos, los de Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, véase Cunill y Ospina (2003).

<sup>49</sup> Leonardo Garnier ha llamado la atención sobre este hecho respecto de Costa Rica, donde las audiencias públicas están siendo utilizadas por la defensoría del pueblo, que ha especializado a funcionarios a tales efectos.

En Brasil, la Enmienda Constitucional N° 19/98 le entrega al Congreso el mandato de elaborar una ley de defensa del usuario de servicios públicos. El proyecto (que aún tenía este carácter en el año 2002) contempla la creación de un Consejo Nacional de Servicio Público y de la "Ouvidoria" de Defensa del Usuario del Servicio Público, subordinado a ese Consejo (Santos y Cardoso, 2002).

## 7. Conclusiones

Para poner la administración pública al servicio de la ciudadanía muchas reformas son necesarias, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control, de modo de evitar la privatización de las decisiones públicas. A tal efecto, es indudable que son imprescindibles tanto una reforma política que democratice el sistema político, como una reforma administrativa que profesionalice (y flexibilice) la función pública.<sup>50</sup> Para construirle mayor viabilidad a estos cambios y, a la vez, para propender a un reequilibrio de poderes, cabe adoptar como estrategia la democratización de la administración pública, convirtiendo a la ciudadanía en un sujeto directo de su control.

A los efectos de lograr una administración pública democrática, la teoría del discurso saca a la administración pública de sus fundamentos institucionales, y la teoría neorrepública lo hace a costa de sacrificar la eficiencia. A la vez, ninguna de ellas da respuestas concretas acerca de cómo los representantes políticos pueden controlar la administración pública, cuestión que al menos es un asunto central para la ortodoxia, sea en su variante burocrática o en su variante gerencialista. Por lo tanto, las soluciones que suelen ofrecerse dan cuenta sólo parcial de los problemas que enfrentan las administraciones públicas y, en el extremo, podrían agravarlos.

Considerando todo esto, hemos tratado de mostrar que la democratización de la administración pública obliga a dotar de auténticos medios de influencia a la ciudadanía sobre la administración pública. Para esto son necesarias por lo menos dos cosas. Primero, es preciso ampliar la perspectiva que habitualmente se tiene sobre los posibles medios de control. La participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas -o representación social- es el medio por excelencia. Pero también la elección de los servicios y la coproducción pública pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la administración pública.

Segundo, hay que considerar que no hay posibilidades de propender a una significativa democratización de la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones.

---

<sup>50</sup> Debemos a Francisco Longo la necesidad de esta aclaración.

Pero además, no hay real democratización de la administración si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos. Por eso es que hemos intentado llamar la atención sobre criterios que requieren satisfacer los distintos medios de influencia de que dispone la ciudadanía sobre la administración para asegurar que en sí mismos pueden pasar tres test: el de la democracia, el de la eficiencia y el del control.

La transparencia ha sido destacada como uno de los criterios más básicos ya que no siempre la ciudadanía concernida puede actuar (directamente) en forma crítica y activa, así como no toda la administración pública puede ser objeto de la influencia ciudadana directa. La transparencia puede ser postulada incluso como meta criterio puesto que la publicidad es requerida también como condición para potenciar la contribución de la representación social, de la elección de los servicios públicos y de la coproducción a la democracia y a la eficiencia y para perfeccionarlos como medios de control de la administración pública.

Pero ningún medio, como pretenden algunos, puede sustituir a los otros y menos actuar como compensación simbólica de la ausencia de los demás. De hecho, el desafío es crear todas las condiciones básicas de la democratización de la administración, de forma que pueda operar un reequilibrio de poder en favor de la ciudadanía que devenga en mejores servicios y regulaciones públicas para que todos puedan construir sus propias vidas con dignidad, que es, en definitiva, lo fundamental.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ADAMS, Guy B. y Danny L. Balfour (1998), *Unmasking Administrative Evil Thousand Oaks*, Sage Publications. (Advances in Public Administration.)
- ALFORD, John (2002), "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective", en: *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 3, Washington.
- ANGELIM, Gustavo Pereira (2002), *Sistema nacional de avaliação da satisfação do usuário do serviço público*, Brasília, Ministério do Planejamento, Organização e Gestão.
- ARELLANO, David (2003), "Profesionalización de la administración pública en México ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.
- AUCOIN, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- BARNES, Marian (1999), "Researching Public Participation", en: *Local Government Studies*, vol. 25, núm. 4, Londres. - y Alan Walker (1996), "Consumerism versus Empowerment: a Principled Approach to the Involvement of Older Service Users", en: *Policy and Politics*, vol.24, núm. 4, Bristol.
- BECK JORGENSEN, Torben (1999), "The Public Sector in an in-between Time: Searching for New Public Values", en: *Public Administration*, vol. 77, num. 3, Londres. Box, R. c., G. S. Marshall, B. J. Reed y C. M. Reed (2001), "New Public Management and Substantive Democracy", en: *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 5, Washington.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998), "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en: Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau (comps.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- BRUGUÉ Joaquim y Raquel Gallego (2001), "¿Una administración pública democrática?", en: Joan Font (comp.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

- BURKITT, Brian y Philip Whyman (1994), "Public Sector Reform in Sweden: Competition or Participation?", en *The Political Quarterly*, vol. 65, núm. 3, Oxford.
- COLINO CAMARA, César (2002), *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- CUNILL GRAU, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD - (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social* Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.- (2000), "Responsabilización por el control social", en: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (comps.), Buenos Aires, CLAD; BID; Eudeba. - y Sonia Ospina Bozzi (comps.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.
- DEFENSOIÚA DEL PUEBLO (2002), Campaña "Acceso a la información pública y vigilancia ciudadana", reporte núm. 2, Lima.
- DOROTINSKY, William y Yasuhiko Matsuda (2002), "Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional", en *Revista del CLAD RefOrma y Democracia*, núm. 23, Caracas.
- DRYZEK, John S. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DUNLEAVY, Parrick y Christopher C. Hood (1994), "From Old Public Administration to New Public management", en: *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, Oxford.
- ESPOSITO DE FALCA, Salvawre (2000), "Instrumentos de voice giving na rela~ao entre los cidadaos e a adminisrra~áo pública: a carta dos servi~os", en: *Revista do Serviço Público*, año 51, núm. 3, Brasilia.
- EVANS, Peter (2003), "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", en *Revista del CLAD RefOrma y Democracia*, núm. 25, Caracas.

- FLORINI, Ann M. (2000), "Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?: the Politics of Transparency", en: Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz (coords.), Annual World Bank Conference 01'1 Development Economics: 1999, Washington, Banco Mundial.
- FOX, Charles J. y Hugh T. Miller (1996), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2001), "Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos", Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Texto para Discussão ENAP; 42).
- GAETANI, Francisco y Blanca Heredia (2002), "The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: the Cardoso Years" (Draft). Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo.
- GREGORY, Robert (1998), "A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility", en: *Governance*, vol. 11, núm. 2, Oxford.
- HAGGARD, Stephan (1998), "La reforma del Estado en América Latina", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 11, Caracas.
- HANSEN, Kenneth N. (1998), "Identifying Facets of Democratic Administration: the Empirical Referents of Discourse", en *Administration and Society*, vol. 30, núm. 4, Newbury Park.
- HOMMES, Rudolf (1999), "Problemas de la administración pública", en: Rolf Lüders y Luis Rubio (coords.), *Estado y economía en América Latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo (CINDE).
- Hood, Christopher c., B. Guy Peters y Hellmuth Wollmann (1996), "Sixteen Ways to Consumerize Public Services: Pick 'n Mix or Painful Trade-Offs?", en: *Public Money and Management*, vol. 16, núm. 4, Oxford.
- King, Cheryl Simrell y Camilla Sriver (1998), "Citizens and Administrators: Roles and Relationships", en: Cheryl Simrell King y Camilla Sriver (comps.), *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Thousand Oaks, Sage Publications.

- IARSSON, Torbjarn (1998), "How Open Can a Government Be?: The Swedish Experience", en: Veerle Deckmyn y Ian Thomson (comps.), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, IEAP.
- LEACH, Steve y Melvin Wingfield (1999), "Public Participation and the Democratic Renewal Agenda: Prioritisation or Marginalisation?", en: *Local Government Studies*, vol. 25, núm. 4, Londres.
- LUNDE, Tormod K. (1996), "Consulta y participación de! cliente: los consumidores y los servicios públicos", en: *Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración*, Public Management Service, París, OCDE.
- MCGINN, Noel F. (1998), "¿Quiénes deberían dirigir la educación? : experimentos con tres perspectivas sobre la descentralización", en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 35, núm. 103, Asunción.
- MINTZBERG, Henry (1999), "Gestionar el gobierno, gobernar la gestión", en: Losada Marrodán, Carlos E. (coord.), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, BID.
- MOE, Ronald C. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", en *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 2, Washington.
- MORA Quirós, Mario (2003), "El sistema nacional de evaluación de Costa Rica", en: Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi (comps.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAIP.
- MOORE, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- MOTTA, Paulo Roberto (2003), "Ansiedad y miedo en el trabajo; la percepción del riesgo en las decisiones administrativas", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 25, Caracas.
- OCDE (1995), "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries", París, OCDE.
- OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca (2002), *Nuevos compromisos, viejos problemas: las cartas desercicios*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

- OUVEIRA, Joao Elias de (2001), *Ouvidoria estatal, pública ou para o público?: a experiência brasileira*, Curitiba, Governo do Estado do Paraná, Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- ORMOND, Derry y Elke Laffler (1999), "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 13, Caracas.
- PACHECO, Regina (2003), "Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: Avances y agenda futura", en *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD, AECI, MAI, FIIAIP.
- PETERS, B. Guy (1998), "Administration in the Year 2000: Serving the Client", en *International Journal of Public Administration*, vol. 21, núm. 12, Nueva York. - y Donald J. Savoie (1996), "Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum", en: *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 3, Washington.
- PRIOR, David, John D. Stewart y Kieron Walsh (1995), *Citizenship: Rights, Community and Participation*, Londres, Pitman Publishing.
- PRZEWORSKI, Adam (2001), "O Estado e o Cidadão", en: Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilhelm y Lourdes Sola (orgs.), *Sociedade e Estado em transformação*, San Pablo, Fundação Editora da Universidade Estadual Paulista, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Imprensa Oficial do Estado.
- RANSON, Stewart y John D. Stewart (1998), "Citizenship in the Public Domain for Trust in Civil Society", en: Coulson, Andrew (comp.), *Trust and Contracts: Relationships in Local Government, Health and Public Services*, Bristol, The Policy Press.
- RICHARDSON, Ruth (2001), "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 19, Caracas.
- ROBERTS, Alasdair S. (2000), "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law", en: *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 4, Washington Rosenbaum, Nelson M. (1978), "Citizen Participation and Democratic Theory", en: Stuart Langton (comp.), *Citizen*

Participation in America: Essay on the State of the Art, Lexington, Lexington Books.

SANTOS, Luiz Alberto dos y Regina Luna dos Santos Cardoso (2002), "Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas", Caracas, CLAD (Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad; 7).

SHEPHERD, Geoffrey (1999), "El desafío de la reforma administrativa en América Latina", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 13, Caracas.

SKOCPOL, Theda (1985), "Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research", en: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (comps.), Bringing the State back, Cambridge, Cambridge University Press.

SORENSEN, Eva (1997), "Democracy and Empowerment", en Public Administration, vol. 75, núm. 3, Londres.

. - (2000), "Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services", en: Administrative Theory and Praxis, vol. 22, núm. 1, Omaha.

STEWART, John (2001), "De la innovación democrática a la democracia deliberativa", en: Joan Font (comp.), Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel.

STIGLITZ, Joseph E. (1999), "Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones", en: Planeación y Desarrollo, vol. 30, núm. 1, Santafé de Bogotá.

STIVERS, Camilla (2001), "Citizenship Ethics in Public Administration", en: Terry L.

Cooper (comp.), Handbook of Administrative Ethics, Nueva York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; 86).

SUBIRATS, Joan (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en: Joan Font (comp.), Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel.

TENDLER, Judith (1997), Good Government in the Tropics, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

TESORO, José Luis (2001), "El Estado orientado hacia el ciudadano: transparencia republicana vía Internet en la Argentina", Buenos Aires, Instituto Nacional de la

Administración Pública, Dirección de Documentación e Información, Dirección de Estudios e Investigaciones.

WALTERS, L. c., J. Aydelotte y J. Miller (2000), "Putting More Public in Policy Analysis", en *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 4, Washington.

WARREN, Mark E. (1999), "Deliberative Democracy", México, FLACSO, Doctorado en Ciencia Política, Documentos de Trabajo, 1.

WEEKS, Edward C. (2000), "The practice of deliberative democracy: results from foUt large-scale trials", en: *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 4, Washington. WOOD, B. Dan y Richard W Waterman (1994), *Bureaucratic Dynamics: the Role o/ Bureaucracy in a Democracy*, Boulder, Wesrview Press. (Transforming American Politics.)