

La Responsabilización (“*accountability*”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana

Consejo Científico del CLAD

Introducción

Son muchos los desafíos que los países latinoamericanos deberán enfrentar en el siglo XXI. Crear condiciones macroeconómicas para el crecimiento sustentable, corregir las enormes desigualdades sociales, definir la inserción estratégica en el orden internacional y establecer las disposiciones que propicien la cooperación en el plano regional, son todos problemas de gran envergadura que exigirán aprender de los errores del pasado y abrir las puertas para un futuro mejor. Este conjunto de desafíos se presenta precisamente cuando los Estados nacionales se encuentran substancialmente debilitados, en razón de una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en el capitalismo contemporáneo. Por otra parte, la respuesta neoliberal, basada en el Estado mínimo, no ha resuelto los principales problemas de acción colectiva de las naciones y comunidades. Es, por lo tanto, necesario constituir un nuevo patrón de gobernabilidad que, en el caso de los países latinoamericanos, contemple, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias recientemente creadas.

Esta nueva gobernabilidad dependerá, en primer lugar, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva¹. Este proceso, sin embargo, no deberá repetir el mismo patrón del modelo nacional-desarrollista basado, desde el punto de vista político, en el control estatal-corporativo y paternalista - a veces autoritario - de las exigencias de la población y, desde el punto de vista económico, en la intervención directa en la economía y en la sustitución de importaciones. Este modelo falló, porque su actuación perdió eficacia frente al cambio radical del escenario económico, y porque se agotaron sus bases de legitimidad social.

Para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, además de incrementar la capacidad de gestión estatal (*governance*), mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. Sin embargo, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los países. Según palabras de Oscar Oszlak (1997), el rediseño del Estado surge en este contexto:

“(…) no solamente como una exigencia para una gestión eficiente, sino también como un medio de relegitimación social y política del mismo”.

La gobernabilidad es, por lo tanto, más que la simple reinvencción del gobierno; es también la reinvencción del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta². No se trata, sin embargo, de cualquier gobernabilidad; lo que se busca, es una gobernabilidad democrática, orientada por la tarea de consolidar la democracia en América Latina.

En este sentido, el desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos. De acuerdo a la definición precisa de Adam Przeworski (1998a:36), el desafío actual consiste en encontrar:

“(…) un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al

¹ La definición del concepto de capacidades institucionales del Estado se encuentra en el Informe del Banco Mundial, 1997.

² Según Prats i Catalá (1998a:22). Todavía de acuerdo con Joan Prats, “la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en determinado momento. Gobernabilidad no es, entonces, estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los desafíos y las oportunidades de cada época” (idem).

gobierno”.

El valor y los mecanismos de la responsabilización (*accountability*) serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina. En pocas palabras, la responsabilización es aquí entendida como un valor (o meta-valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad. La *accountability* forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático, cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular (el poder emana del pueblo) y que se estructura, básicamente, a través de las elecciones, el control vertical de la población sobre los gobernantes, que ocurre de tiempo en tiempo. Por su parte, en los últimos siglos se fueron creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos en el intervalo entre las elecciones, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que se desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización ininterrumpida de los gobiernos.

En un primer momento histórico, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Más recientemente, con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y, finalmente, ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos.

Todos estos mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad. Esto debido a que, en lo esencial, el valor de la responsabilización tiene por objeto republicanizar el sistema político, actuando contra los antiguos patrones clientelistas y patrimonialistas que han marcado la historia política de la región, los cuales constituyen obstáculos tanto para el incremento de la eficiencia estatal como para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las reformas orientadas por la *accountability* evitan, igualmente, la adopción de la visión tecnocrática que predominó en la primera ronda de reformas en América Latina, cuyos resultados condujeron más a reforzar una burocracia auto-referenciada que a republicanizar la esfera pública.

La responsabilización, además, utiliza sus instrumentos para controlar el poder de los gobernantes y limitarlos a partir de la lógica de los *checks and balances*. En el caso de los presidencialismos latinoamericanos, el Poder Ejecutivo ha obtenido una gran autonomía en relación con los otros poderes, aumentando su poder de gobernar por decreto y reforzando así las características de delegación del sistema³. El remedio para esto se encuentra, en gran medida, en los mecanismos de *accountability* horizontal⁴, tales como el control parlamentario, las auditorías financieras externas y la acción de los promotores públicos y del Poder Judicial. Es importante enfatizar que tales mecanismos se encuentran en la actualidad poco desarrollados en la mayoría de las naciones de la región.

Las formas de participación social son piezas clave de la gobernabilidad democrática por dos razones. La primera es que tales mecanismos pueden vincular el proceso de reforma del Estado con la consolidación de la democracia en América Latina. Además, si el Estado necesita recuperar legitimidad social y política para llevar a cabo su reconstrucción, la responsabilización mediante la participación social puede ser un instrumento para (re)aproximar el Poder Público a la sociedad. Esta transformación realiza el pasaje desde una perspectiva Estado-céntrica, que predominó en el período anterior, a una óptica socio-céntrica que, al ampliar y remodelar el espacio público, propicia las condiciones para una

³ Una buena caracterización del ejecutivismo presente en los presidencialismos latinoamericanos se encuentra en Mainwaring & Shugart (1997); Sulbrandt (1994); y Soares (1997).

⁴ Acerca de la definición del concepto de *accountability* horizontal, ver O'Donnell (1998).

nueva gobernabilidad democrática ⁵.

El mejoramiento del desempeño gubernamental es una tarea fundamental de la reconstrucción del Estado, y también depende de dos mecanismos de responsabilización, ambos vinculados a la nueva gestión pública. El primero es la responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública. El objetivo es pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso de normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro en el que impera el control *a posteriori* de los resultados de la acción gubernamental, y en el que la sociedad participa en la definición de las metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos ⁶. Con este cambio, las políticas ya no pueden regirse más por la concepción unilateral de los administradores, como generalmente ocurría en la gestión burocrática clásica, sino que deben guiarse cada vez más por la satisfacción de los ciudadanos (Prats i Catalá, 1998:305). De este modo, en el modelo posburocrático o gerencial, los gobiernos deben rendir cuentas no sólo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también, y permanentemente, de la efectividad de sus programas.

El segundo mecanismo de responsabilización vinculado al desempeño de las políticas es el que se obtiene mediante la competencia administrada. Su concepción está basada en el fin de los monopolios en la provisión de los servicios, estableciendo la competencia entre los proveedores estatales, privados o públicos no estatales. Esta oferta plural y competitiva de los servicios es administrada por agencias gubernamentales, que aplican sanciones y otorgan recompensas de acuerdo con los resultados obtenidos. La rendición de cuentas se realiza aquí mediante la competencia, que guía la acción de control tanto de la burocracia como también de la sociedad. En el caso de ésta, existen más alternativas de escogencia puestas a su disposición, pudiendo comparar y evaluar a los proveedores, y de este modo señalar a los gobernantes las necesidades de modificación de los servicios, obligándolos de manera efectiva a responsabilizarse por la calidad de las políticas públicas.

La competencia administrada tiene igualmente otro instrumento de responsabilización, aunque éste no esté presente en todas sus vertientes. Se trata del traspaso de la gestión de determinadas políticas sociales a organizaciones públicas no estatales, las cuales también compiten entre sí y cuyos desempeños son controlados por metas contractuales entre agencias gubernamentales y proveedores sociales, reforzando, de esta manera, el espacio público no estatal ⁷.

La realización del valor de la responsabilización y la puesta en marcha de sus mecanismos, sin embargo, dependen de una serie de condiciones, además de enfrentar obstáculos relativos a cada forma de responsabilización y a la interconexión entre éstas. La justificación teórica de la importancia de la *accountability* para la reconstrucción del Estado y la creación de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina no ha sido aún complementada por estudios empíricos profundizados, y como consecuencia existe un gran desconocimiento en relación con las dificultades surgidas en la implementación de las formas de responsabilización, así como de las soluciones encontradas.

Es por esta razón que el CLAD escoge el tema de la responsabilización de la administración pública para su informe del año 2000. Por consiguiente, este trabajo se propone analizar la importancia y el papel de la *accountability*, examinando los resultados de las experiencias latinoamericanas en la implementación de cinco formas de responsabilización:

- a) Responsabilización a través de los controles procedimentales clásicos.
- b) Responsabilización a través del control parlamentario.
- c) Responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración

⁵ Sobre la necesidad de pasar de la matriz Estadocéntrica hacia la sociocéntrica, ver Cavarozzi (1992) y Cunill Grau (1997).

⁶ Una buena definición del pasaje del control burocrático al control por resultados se encuentra en Bresser Pereira (1998a).

⁷ Más adelante se analizará con mayor profundidad el concepto de espacio público no-estatal. Sobre este concepto, ver Bresser Pereira & Cunill Grau (1998).

pública.

d) Responsabilización mediante la competencia administrada.

e) Responsabilización a través del control social.

A cada una de estas formas de responsabilización le corresponderá un capítulo del libro. El objetivo principal consiste en una mejor comprensión de cómo el valor de la responsabilización viene haciéndose realidad a través de estas distintas formas de expresión en América Latina, analizando su impacto para la reconstrucción del Estado y la gobernabilidad democrática, cuáles son los desafíos y los obstáculos encontrados y cuáles son los casos más exitosos de concreción y operacionalización del sistema de *accountability*. El estudio comparado de diversas experiencias procura, por lo tanto, descubrir qué estrategias pueden tener más éxito en la optimización de la responsabilización de la administración pública en los países latinoamericanos.

En este capítulo introductorio describiremos el modelo de la nueva administración pública sobre el cual van a actuar las formas de responsabilización. Seguidamente, discutiremos de manera más pormenorizada el concepto de responsabilización y los cambios que debe sufrir para enfrentar las condiciones políticas, sociales y económicas actuales. Más adelante, trataremos cada forma de responsabilización, definiéndola, mostrando sus cualidades, analizando los factores que pueden propiciar su éxito y, sobre todo, problematizándola, mediante la discusión de sus principales dilemas. En este punto, el texto está construido a partir de una serie de temas y preguntas, algunos de los cuales son respondidos por los estudios empíricos que forman parte de esta obra.

Finalmente, haremos un breve análisis de la relación entre las formas de responsabilización, señalando posibles complementariedades, contradicciones y contrapesos entre ellas. Estas cuestiones serán examinadas en profundidad en los capítulos que conforman el libro y, especialmente, en la Conclusión, en la que se buscará construir un modelo explicativo que dé cuenta del sistema de responsabilización y su funcionamiento en América Latina.

I. La nueva gestión pública latinoamericana: características principales

La década del ochenta estuvo signada en todo el mundo por una gran crisis del Estado. Es obvio que la amplitud de la crisis y las diferencias de formación histórica moldearon los problemas específicos de los distintos países, así como las soluciones implementadas. Sin embargo, las reformas adoptaron un carácter global en el sentido de que el antiguo modelo burocrático fue ampliamente cuestionado en su eficacia y, al mismo tiempo, comenzaron a sugerirse y a implementarse cambios en el paradigma organizacional de la administración pública en naciones de las más diversas características⁸. Es necesario mapear este proceso para comprender sus efectos en América Latina y, más particularmente, la importancia de la responsabilización en esta nueva gestión pública.

La crisis fiscal del Estado, las transformaciones operadas por la globalización y por la Tercera Revolución Industrial, sumadas al cúmulo de actividades ejecutadas en forma monopólica por el gobierno y a la creciente insatisfacción de los ciudadanos en relación con la calidad de los servicios públicos, crearon las condiciones estructurales que condujeron a diferentes procesos de reforma administrativa. El impulso político fue dado por el mundo anglosajón, más particularmente por Gran Bretaña, bajo el mando de Margaret Thatcher y su discurso basado en el lema "*rolling back the State*".

En relación con las primeras reformas realizadas a lo largo de la década de los ochenta en los países desarrollados, cabe destacar algunos puntos. En primer lugar, la privatización cobró impulso, aunque por lo general se montaron estructuras regulatorias en lugar de introducirse mecanismos puros

⁸ Peters (1992) señala cómo el discurso y la práctica de la modernización administrativa cobran fuerza desde los países nórdicos (especialmente Suecia) hasta el mundo anglosajón. Europa continental, como lo muestran Norman Flynn & Franz Strehl (1996), también fue alcanzada por esta ola reformista, inclusive en los países más tradicionales en términos de administración pública, como Francia.

de mercado. En segundo lugar, a pesar del discurso de reducción drástica de los gastos públicos, no hubo una disminución del gasto público medio en los países desarrollados, produciéndose incluso un pequeño incremento, que lo llevó al histórico porcentaje del 47% del PIB en 1994 (Tanzi, 1996:3). Aparte de esto, el recorte de personal siguió la lógica de reducir el número de funcionarios públicos en el Poder Central y, concomitantemente, de aumentar el contingente en los ámbitos subnacionales. El resultado fue que la media de los efectivos de funcionarios públicos se mantuvo alrededor del 8% de la población⁹.

En realidad, lo que tuvo lugar fue más que un mero *downsizing* o una política de reducir el Estado al mínimo. El referencial inicial para transformar la administración pública fue la búsqueda de la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos (Metcalf & Richards, 1989). El objetivo era pasar de un paradigma administrativo preocupado solamente por el cumplimiento paso a paso de las normas y procedimientos, a un modelo basado en la evaluación *a posteriori* de los resultados. El diagnóstico que proporcionaba sustentación a este cambio se refería a la necesidad de tornar la burocracia menos auto-referida, más consciente de los costos de las políticas públicas y preocupada por aumentar constantemente la eficiencia de las políticas.

Estos cambios en la administración pública fueron concebidos teniendo como punto de partida el mantenimiento o el perfeccionamiento de la profesionalización de la burocracia estratégica, como lo han enfatizado autores y especialistas de las más variadas naciones desarrolladas y los informes de los organismos internacionales que analizan comparativamente las reformas en todo el mundo¹⁰.

Fue con base en este diagnóstico que se realizaron una serie de cambios: difusión de una cultura basada en la consciencia de costos y en el valor de los recursos públicos; flexibilización legal de la administración pública, estableciendo más de un régimen de trabajo a los funcionarios; descentralización del poder hacia los gerentes (*empowerment*) o administrativa hacia las agencias, actuando de este modo, contra la estructura centralizada y extremadamente jerarquizada presente, particularmente en las administraciones públicas europeas; y adopción de la administración por objetivos o misiones.

Aunque este modelo gerencial puro se equivocase al intentar traspasar el modelo de la iniciativa privada en forma neutra hacia el sector público (Gray & Jenkins, 1995:81) y al dejar de lado valores fundamentales tales como la búsqueda de la efectividad y de la equidad en la prestación de los servicios¹¹, trajo consigo elementos innovadores a la administración pública e incluso al concepto de *accountability*, los cuales pueden ser útiles en el caso latinoamericano. En lo que se refiere a las transformaciones organizacionales, el aspecto más importante es el énfasis en la administración pública orientada por el control *a posteriori* de los resultados, definidos no sólo por los burócratas, sino también por las exigencias de los ciudadanos. De este modo, aumenta la capacidad de elaborar políticas públicas de manera más eficiente y, sobre todo, de acuerdo a las necesidades confrontadas en la relación entre el Estado y los usuarios de sus servicios, y no ya sólo conforme a normas y reglas burocráticas, las más de las veces centradas sobre sí mismas. Es a partir de estos elementos que el modelo posburocrático o gerencial comienza a modificar el patrón burocrático de relacionamiento con la población.

Además de esto, al buscar romper con el comportamiento auto-referido de la burocracia, las primeras reformas gerenciales procuraron tratar con más austeridad los dineros públicos y responder así a los derechos de la población como contribuyente - lo que no significa poco para muchos países, en los que existe una correlación negativa entre la carga tributaria y los servicios prestados. Luego, la propia

⁹ Según Schiavo-Campo (1996). También de acuerdo con este autor, más de dos tercios del funcionariado de las naciones de la OCDE se encuentra ubicado en los servicios locales de salud y de educación.

¹⁰ Ver, entre otros, Cassese (1989); Butler (1993); Informe del Banco Mundial (1997).

¹¹ Según el análisis de Stewart & Ranson (1988).

flexibilización administrativa, con la descentralización de las actividades y el control por resultados, reorientó a la burocracia hacia la atención de las demandas de los consumidores en materia de bienes y servicios sociales. Aquí, una vez más, se abrió la puerta para la cuestión de la responsabilización, que a partir de entonces ya no sería más pensada en los países desarrollados como vinculada solamente a los mecanismos presentes en el control parlamentario, en el control social del gobierno - como por ejemplo, el efectuado a través del instrumento del *ombudsman* - y en los importantes controles mediante auditoría interna y externa a la administración. El control por resultados y la aproximación de los servicios a las demandas de la población introdujeron nuevas formas de responsabilización de la administración pública.

De hecho, las críticas al modelo gerencial puro en Gran Bretaña, el comienzo de una ola reformista en Europa continental y las innovaciones surgidas en el campo de los gobiernos locales norteamericanos, transformaron la administración orientándola al ciudadano y propiciaron la revisión del modelo de suministro de los servicios públicos basándose en el nuevo paradigma de gestión. Estos dos nuevos pilares, en la realidad, hicieron del espacio público, reconstruido y ampliado, uno de los grandes temas de la reforma administrativa de finales de este siglo.

En el caso inglés, a partir del gobierno de John Major - y actualmente continuando con el Primer Ministro Tony Blair - se montó toda una estructura para dar mayor poder de control y de participación a los consumidores de los servicios sociales. La creación del programa Citizen's Charter (Carta - compromiso con los ciudadanos) se constituyó en un paso decisivo en este sentido, en la medida en que establecía metas públicas para diversos servicios y, con esto, facilitaba la acción de los ciudadanos en la reivindicación no sólo del cumplimiento de los objetivos establecidos, sino en la modificación de las propias políticas (Jenkins, 1998; Butler, 1993). También se crearon formas de cogestión en las comunidades escolares, una vez más con el propósito de aumentar la participación de la población en la definición del rumbo en la prestación de los servicios públicos.

En otros países también tuvo lugar la implantación de medidas para aproximar el servicio público a los requerimientos de la población, e incluso para ampliar el espacio de acción del ciudadano directamente en la gestión pública. En Francia se instauraron sociedades con los usuarios y el concepto de gestión orientada al ciudadano (Vallemont, 1996)¹²; por su parte, en Alemania fue instituida la idea del "*one stop shop*", la cual ofrece una amplísima gama de servicios en un sólo lugar, ordenando la prestación de las políticas de manera de facilitar el acceso de la población (Flynn & Strehl, 1996:17). Estos son algunos ejemplos de cambio en el paradigma burocrático en Europa occidental, a los cuales podrían agregarse las innumerables experiencias ocurridas recientemente en las esferas subnacionales de los EE.UU., descritas en el libro "Reinventando el Gobierno", de David Osborne y Ted Gaebler (1992), que, como el propio título lo indica, intenta una nueva forma de pensar la elaboración de políticas, ahora vinculadas a la satisfacción de los usuarios y a la participación de la comunidad.

La forma de suministro de los servicios también se modificó en varias naciones, en favor de la administración orientada por las demandas de los ciudadanos. El primer paso fue la descentralización interna de la administración, otorgando mayor autonomía a las agencias y controlándolas de acuerdo a los resultados obtenidos. El segundo paso fue el establecimiento del control mediante contratos de gestión entre los órganos centrales y las agencias, como ocurrió en el Reino Unido y en Francia¹³. Luego, además de los contratos, se incentivó la competencia entre estos proveedores, de manera de tornar más eficientes las políticas y de aumentar la capacidad de los ciudadanos en la escogencia de los mejores servicios públicos. Y finalmente, se extendió el suministro y la competencia a los entes no estatales, como las ONGs, la propia comunidad favorecida, las universidades y las organizaciones de

¹² En realidad, Francia utiliza el concepto de *citoyen-usager*, que combina la noción de usuario como consumidor de servicios y como titular de derechos del ciudadano, según Flynn & Strehl (1996:17).

¹³ Para una discusión sobre los mecanismos contractuales presentes en estos dos países, ver Trosa (1995).

iniciativa privada. En este punto, se ha dado prioridad a la constitución de un espacio público no estatal, en el cual actúan, sobre todo, agentes cuyo objetivo no es la obtención de lucro, y para los cuales el financiamiento continúa siendo mayoritariamente estatal. Lo importante es resaltar que el traspaso de funciones a organizaciones públicas no estatales no le quita al Estado la responsabilidad de controlar las políticas. Por el contrario, los gobiernos necesitan aumentar su capacidad regulatoria.

La administración orientada al ciudadano y la competencia administrada entre proveedores estatales y organizaciones públicas no estatales modificaron el modelo gerencial puro e instituyeron una gestión pública basada en la ampliación del espacio público. Es por este camino que ambos mecanismos cobran importancia en la responsabilización de la administración pública. En el caso de la competencia administrada, los ciudadanos controlan la administración pública a través de la comparación y del control de las políticas ofertadas en forma plural, pero lo hacen también participando en la gestión de las políticas, particularmente en las organizaciones públicas no estatales, en las que se pueden incorporar efectivamente en la elaboración y prestación de servicios públicos.

Ahora bien, el éxito de la administración orientada al ciudadano va a depender de la multiplicación de informaciones y de la creación de mecanismos de participación, no sólo para los usuarios directos de los bienes y servicios sociales, sino también para otros miembros de la comunidad que de alguna manera son afectados por el éxito o no de las políticas públicas. Por su parte, el éxito de las asociaciones con la sociedad es fundamental para que el Estado recupere la legitimidad y, por consiguiente, la gobernabilidad, ambas necesarias en la actividad de la organización de la acción colectiva.

La reforma de la administración pública en América Latina ha sido influenciada por estos cambios ocurridos en diferentes naciones desarrolladas, y de hecho, es preciso aprender de tales experiencias. Sin embargo, no puede hacerse una copia de estos modelos de reforma, tomados como “una receta de repostería”. Principalmente porque no hay, en la realidad, una fórmula única y universal de realizar el proceso de reforma. Existen líneas generales comunes de transformación del aparato estatal y de su relación con la sociedad; sin embargo, no se puede decir que ellas se hagan efectivas de la misma manera, de acuerdo a pasos predeterminados, puesto que las agendas políticas y la formación de los Estados nacionales son muy diversas, y por ende, las motivaciones, las estrategias de implementación, las coaliciones realizadas en pro de los cambios y las consecuencias son plurales. Es en este sentido que Christopher Hood (1996) muestra cómo la combinación de los elementos del modelo burocrático clásico con las prácticas gerenciales y con las formas de participación ciudadana se diferencia de un país a otro, así como el *timing* del pasaje de una administración pública esencialmente burocrática a una nueva gestión pública.

Un problema de la transposición del modelo de reforma del Estado adoptado por los países desarrollados a América Latina, se debió a que, en un comienzo, solamente se traspasó la orientación vinculada a la reducción del tamaño del Estado y del déficit fiscal. Más allá del hecho de que realmente hubiesen existido excesos en el sector público latinoamericano, la primera generación de reformas, en el aspecto administrativo, se centró mucho en la importancia del *downsizing*. Esta decisión no tomó en cuenta sus efectos sobre la estructura de prestación de servicios públicos ni a los ciudadanos. La experiencia internacional ha mostrado que los instrumentos gerenciales sólo obtienen sus propósitos si están orientados por una concepción política del “día siguiente” de las reformas, la que debe responder a los anhelos y demandas de la población ante el Poder Público.

Tal como ha señalado Salvatore Schiavo-Campo (1996), sin mejoras en la responsabilización, el *downsizing*, por más adecuado que sea, puede resultar en una reducción de los servicios públicos, que no por eso serán menos ineficientes, insatisfactorios para los usuarios o incluso corruptos¹⁴.

¹⁴ Con base en un estudio comparativo de las políticas administrativas en varios continentes, Salvatore Schiavo-Campo afirma que: “ (...) la reducción (de personal) no deberá ser abordada como un fin en sí misma o como reacción ante

Por otra parte, la primera ronda de reformas no estuvo signada sólo por la preocupación económica de reducción de costos - a este respecto cabe destacar que en muchos casos no hubo políticas para acrecentar la eficiencia del sector público, aspecto mucho más relevante a largo plazo que los recortes inmediatistas. Además, el aislamiento burocrático y el sesgo tecnocrático, típicos de las reformas en América Latina, fueron reforzados, en el mismo momento en que el mundo desarrollado procuraba darse una orientación administrativa orientada al montaje de redes con la sociedad y a la creación de canales de participación de los ciudadanos.

Las medidas de apertura comercial, desreglamentación y otras dirigidas a la estabilización, todas importantes para el inicio del ajuste estructural, pudieron ser realizadas por grupos relativamente pequeños de formuladores de políticas, sin necesidad de grandes articulaciones políticas. Sin embargo, la continuidad del ajuste y la construcción de nuevas instituciones que den cuenta de la reformulación de la acción estatal en los campos más diversos, dependerán del montaje de coaliciones en el seno del sistema político, junto con la burocracia y también con sectores representativos de la sociedad (Haggard, 1996:58-61). Este es el desafío actual del proceso de reformas en América Latina, y para esto será necesario modificar la relación entre el Estado y la sociedad, ubicando el tema de la responsabilización de la administración pública en el centro de la agenda política.

Con base en el análisis de la experiencia internacional y pensando en su adaptación a los países latinoamericanos, se puede decir que la nueva gestión pública debe aquí basarse en la profesionalización contenida en el modelo burocrático, en diferentes técnicas gerenciales basadas en las ideas de flexibilidad administrativa, control por resultados, contractualización, competencia administrada y, con mucho énfasis, en la transformación y ampliación del concepto de lo público, especialmente mediante mecanismos de responsabilización de la administración pública.

La profesionalización de la alta burocracia y de sus sectores estratégicos es condición *sine qua non* para la modernización de la administración pública latinoamericana. En primer lugar, porque los países de la región, en su mayoría, no estructuraron integralmente una burocracia profesional, lo que redundó en un aumento del clientelismo y del patronazgo, con efectos nocivos para las políticas; y en segundo lugar, por la convivencia de grupos técnicos aislados en algunas áreas por una parte, con una estructura no meritocrática en el resto de la administración por otra parte. La consecuencia de esto fue la creación de un modelo híbrido que, de hecho, impulsó el desarrollo en determinados países, pero que igualmente resultó en una gestión pública desordenada e irracional ¹⁵.

Construir una burocracia meritocrática, por lo tanto, es fundamental para dotar de una mayor racionalidad a las intervenciones económicas y sociales del Estado. Pero no se trata de pensar en una “burocracia para el desarrollo” en los mismos moldes de las décadas de los sesenta o setenta, pues hubo un cambio importante en el papel del Estado, como bien lo analiza el Informe del CLAD, “Una nueva

problemas fiscales. Sin una planificación cuidadosa y el respeto por la “ley de las consecuencias involuntarias”, los programas de recorte traerían consigo grandes riesgos. El riesgo en el corto plazo es la reducción de la calificación, en caso de que el programa estimule en forma inadvertida el éxodo de los mejores. (...) El riesgo a mediano plazo será la recurrencia del exceso de personal si los sistemas de gerencia y control de personal no fuesen fortalecidos. Los riesgos en el largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad, si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia” (1996:12).

¹⁵ En uno de los mejores estudios comparativos sobre el papel de la burocracia, Peter Evans (1993) muestra cómo el modelo híbrido adoptado por algunos países en desarrollo, como el Brasil y la India, pudo ayudar en el arranque del desarrollo, pero sin embargo los llevó a una serie de irracionalidades económicas que acabaron por inviabilizar el logro de un mayor nivel de desarrollo. Otros países en desarrollo que consiguieron profesionalizar la burocracia estratégica, aunque sin aislarla por completo, obtuvieron resultados mucho más satisfactorios, como fueron los casos de Taiwán y de Corea del Sur. Esto es lo que Evans denominó autonomía inserta (*embedded autonomy*), receta que combinó la profesionalización de la burocracia con una actuación más sintonizada de la misma con el mercado. Para enfrentar los desafíos de la administración pública del siglo XXI, sin embargo, la burocracia tendrá que aumentar aún más su permeabilidad social, creando una *accountability* más allá de las élites económicas.

gestión pública para América Latina” (1998). La profesionalización de la alta burocracia es una de las principales medidas para aumentar las capacidades institucionales de un Estado con nuevas funciones, a partir de las cuales actuará más como regulador que como ejecutor, descentralizará más la gestión de las actividades, incluso hacia organizaciones públicas no estatales, y necesitará ser más permeable a las demandas de los ciudadanos.

En este sentido, el objetivo de la profesionalización es crear un cuerpo de funcionarios bien calificado y responsable ante el Parlamento y la sociedad, y no aislado y tecnocrático, cuyas principales funciones son: elaborar las grandes líneas de la política nacional; supervisar el proceso de descentralización, con énfasis en las cuestiones de la desigualdad regional y del aumento de la competencia destructiva entre los niveles de gobierno, cuyos efectos macroeconómicos son perversos; y, específicamente para reconstruir el modelo estatal, coordinar y regular el proceso de ampliación del espacio público, fiscalizando la pluralidad de proveedores de los servicios públicos y ayudando a establecer redes de cooperación entre los diferentes agentes sociales involucrados en las políticas públicas.

Por lo antes expuesto, se concluye que la creación de una alta burocracia profesionalizada en la región no responde sólo a los anhelos del período en que fue estructurado el modelo burocrático en Europa y en los Estados Unidos ¹⁶. Los reclamos por una burocracia meritocrática en contra del clientelismo y la corrupción - todavía muy graves en algunos países latinoamericanos - continúan siendo válidos. Sin embargo, la reconstrucción del espacio público, ampliándose hacia el control y la cogestión social de los servicios públicos, modifica el papel de la profesionalización. Más que nunca, ella deberá servir a los propósitos de la responsabilización de la administración pública, pensada en los términos de los modelos tradicionales de responsabilización, como los procedimentales y el parlamentario, aunque extendiéndose a las nuevas formas de *accountability*, basadas en la participación social y en la transparencia de las informaciones, en la introducción de la lógica por resultados en la gestión gubernamental y, finalmente, en la competencia administrada.

El mismo argumento vale para la introducción de prácticas gerenciales - dicho sea de paso, esenciales - en la gestión pública latinoamericana. Es decir, que la reforma gerencial no constituye un fin en sí misma, debiendo responder al incremento de la gobernabilidad democrática, lo que, en términos de este trabajo, significa básicamente vincular el montaje de un nuevo paradigma administrativo al fortalecimiento de mecanismos de responsabilización de la administración pública. Esta óptica refuerza la necesidad de no adoptar el aspecto gerencial de la reforma como si fuese una mera transposición de medidas de la iniciativa privada a la administración pública. En este sentido, cabe citar el punto de vista del Informe del CLAD de 1998:

“Aunque inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe obligatoriamente adecuarse al contexto político democrático en el que se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental deriva, en primer término, de la motivación que la guía: así como las empresas buscan el lucro, los gestores públicos deben actuar conforme al interés público. Es indudable que los políticos también se orientan por el deseo de reelección y que los burócratas pueden ser capturados por intereses económicos. Pero es la necesidad de poseer un filtro democrático la que torna

¹⁶ La concepción de que la profesionalización de la burocracia no responde solamente a los problemas surgidos en Europa y en los Estados Unidos hacia fines del siglo XIX, como aquí se argumenta, pone de manifiesto que la visión secuencial de la reforma administrativa, según la cual es preciso primero establecer un modelo burocrático weberiano para sólo después adoptar mecanismos posburocráticos, no se sustenta cuando se lleva a cabo un buen análisis histórico. En beneficio de la verdad, cabe señalar que hubo diferencias en los objetivos y en las formas de implantación de las burocracias weberianas hasta en los países desarrollados que cursaron este proceso en la misma época. El análisis de Bernard Silberman, en el clásico “Cages of Reason” (1993), comprobó este punto comparando los casos de los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Japón. Nuestro desafío es precisamente el de construir una burocracia profesional que sea responsable de nuevas funciones, al tiempo que se implementan medidas gerenciales y de reconstrucción del espacio público.

la acción de políticos y burócratas pasible de control público. Control presente en las disposiciones de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o, más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación y en la gestión de políticas públicas, formas típicas del modelo gerencial. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas” (CLAD, 1998: 30).

Finalmente, la responsabilización es esencial para conectar la reforma del Estado con la consolidación de la democracia latinoamericana. Dada su importancia, es necesario comprender su significado en el mundo actual, las condiciones que posibilitan su realización y, principalmente, sus dilemas.

II. La (re)definición de la responsabilización de la administración pública en el contexto latinoamericano

El concepto de *accountability* (responsabilización) se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Significa, precisamente, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de *accountability*¹⁷. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes. En este trabajo, haremos énfasis en el aspecto institucional y en sus efectos sobre la participación de los ciudadanos en la esfera pública¹⁸.

La responsabilización se inserta, como se dijo anteriormente, en un sistema más amplio, el régimen democrático moderno, cuyos principios centrales son la soberanía popular (el poder emana del pueblo) y el control de los gobernantes por los gobernados. Es para responder a estos dos principios que, en el curso de los dos últimos siglos, las elecciones - control vertical de los gobiernos - se convirtieron en el aspecto central de la democracia, en el principal instrumento de responsabilización de los gobernantes frente a los ciudadanos. Sin embargo, el buen desempeño democrático no se asegura sólo por la mera realización del proceso electoral. En primer lugar, porque los resultados de la competencia política están fuertemente influenciados por la escogencia de las instituciones políticas, entre las cuales se destacan los sistemas electoral y partidista, el financiamiento y el control judicial de la honradez de las campañas, y la distribución de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En segundo lugar, cabe poner de relieve que incluso siendo el punto principal y de partida del sistema de responsabilización, el proceso electoral en sí mismo no ofrece instrumentos que obliguen a los políticos a cumplir las promesas realizadas en la campaña (Manin, Przeworski & Stokes, 1999). De este modo, los ciudadanos solamente podrán evaluar el desempeño de sus representantes en las elecciones siguientes, realizando un cálculo retrospectivo. Si la idea de la *accountability* se refiere a la rendición de cuentas continua de los gobernantes, entonces es necesario que existan formas de fiscalizarlos en el transcurso de sus mandatos mediante la aplicación de sanciones antes de la próxima contienda.

Los mecanismos de *accountability* deben evitar la confirmación de la célebre frase de Rousseau: el pueblo es soberano en el momento de la votación y deja de serlo al día siguiente. La fiscalización de

¹⁷ El valor de la responsabilización tiene más probabilidades de ser garantizado cuanto más ciudadanos desarrollen lo que Alex de Tocqueville denominó virtudes cívicas, y que Vicent Ostrom denominó *culture of inquiry*. Ver Tocqueville (1977) y Ostrom (1991).

¹⁸ Robert Dahl (1989) demuestra que el éxito de la responsabilización (*accountability*) sólo puede ser medido si las formas de control son intencionales, vale decir, si fuesen institucionalizadas. Es por eso que optamos por privilegiar el estudio institucional de la responsabilización.

los gobiernos debe ser ininterrumpida, con controles burocráticos, políticos, sociales y, más recientemente, mediante la transparencia y la evaluación de los resultados de las políticas gubernamentales.

La responsabilización actúa también para impedir el abuso de poder e incluso la corrupción, y en este sentido, incorpora elementos liberales y republicanos al sistema democrático en el que se encuentra inserta ¹⁹. En términos liberales, el postulado de la limitación del poder se concreta por medio de los *checks and balances*, como fueron imaginados por Madison, puesto que establecen un control recíproco entre los poderes, llevándolos a tener que justificar constantemente ante la sociedad la legitimidad de sus acciones. El punto de vista republicano parte del supuesto de que el respeto a la ley y a la cosa pública por parte de los gobernantes es primordial para el buen funcionamiento del sistema político. Los instrumentos republicanos por excelencia son los tribunales o las auditorías independientes de cuentas, los que obligan a los gobiernos a rendir cuentas regularmente y ante una instancia pública - en algunos países, con participación de miembros de asociaciones de la sociedad civil -, y los controles judiciales, fundamentales en el combate contra las prácticas ilícitas de políticos o burócratas.

La introducción del sistema de méritos en la administración pública ha sido un elemento fundamental para hacer efectiva la responsabilización. Esto fue así porque con el incremento del clientelismo a lo largo del siglo XIX, el control de la burocracia se vio dificultado, produciéndose una independización de las mafias del patronazgo en relación con los ciudadanos. Solamente con la introducción y la ampliación del sistema de méritos en los Estados Unidos y en otras naciones desarrolladas fue que se logró desarrollar la *accountability* de la administración pública.

Además, históricamente, la responsabilización utilizó, en una primera instancia, los controles procedimentales clásicos - judiciales y de auditorías de las cuentas públicas -, el control parlamentario y, en menor medida, algunos mecanismos de participación popular o control social independiente de los poderes públicos. En realidad, predominaron los controles horizontales de los gobernantes, ya sea el control del cumplimiento de las normas burocráticas realizado por los tribunales de cuentas, auditorías financieras independientes o por el Poder Judicial, ya sea el control político efectuado por el Parlamento.

Entre los controles procedimentales clásicos, se destacan la actuación del Poder Judicial para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los gobernantes, la fiscalización del manejo de los recursos públicos y, cada vez más, la acción de promotores públicos en el control de los políticos. En el segundo tipo de responsabilización, el Parlamento realiza los *checks and balances* del Poder Ejecutivo, supervisándolo en lo que se refiere no sólo a la legalidad de los actos sino también en lo que respecta a las promesas de la campaña, incluyendo también nuevas demandas surgidas en la sociedad en el período post-electoral. En un primer momento histórico, se utilizaron en menor escala los canales de participación social - en lo que se destaca la experiencia de la política local norteamericana - y los instrumentos para acrecentar la transparencia gubernamental como el *ombudsman*, originado en los países nórdicos.

Estos tres mecanismos de responsabilización, en grados diferentes, tuvieron un marcado desarrollo en las democracias posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, sumados a la inclusión de instrumentos relativos al mérito en la burocracia, fueron fundamentales para disminuir la corrupción, aumentar la fiscalización sobre los gobernantes y fortalecer el régimen democrático. A pesar de este éxito, esos mecanismos de *accountability* se consolidaron institucionalmente, en la mayoría de los casos, en un momento de expansión del aparato estatal y, en este contexto, no pudieron evitar que determinados espacios de acción gubernamental escapasen al control de la sociedad y de sus instituciones representativas. La exacerbación del corporativismo, el incremento de la lógica de

¹⁹ La discusión respecto a la importancia de los elementos liberales y republicanos para la responsabilización es desarrollada por O'Donnell (1998).

búsqueda de beneficios particulares entre los políticos y los funcionarios públicos, además del aislamiento burocrático causado por la concepción tecnocrática de buena parte de la alta burocracia pública, fueron fenómenos que se incrementaron hacia finales de la década de los sesenta y comienzos de la década de los setenta, poniendo en riesgo el principio de responsabilización de los gobernantes frente a la sociedad.

Además de tener en cuenta tales fenómenos, la lógica del funcionamiento de la *accountability* debe ser rediscutida actualmente a partir de tres grandes cambios iniciados entre finales de la década de los setenta y principios de la de los ochenta. El primero se refiere a la crisis del modelo de Estado instaurado en la post-guerra; el segundo, a las fallas del modelo burocrático clásico; y el tercero, al aumento de los instrumentos de participación social en la administración pública.

El Estado fue el actor principal del escenario político y económico de la post-guerra, siendo en gran medida el responsable de una era de gran prosperidad - los “años dorados”, como bien los definiera Eric Hobsbawn. Con todo, las transformaciones vinculadas a la Tercera Revolución Industrial, a la globalización de la economía y al fin de la Guerra Fría, disminuyeron el poder del aparato estatal, principalmente en el ámbito nacional. Las consecuencias de ello fueron el incremento del poder del capital y su mayor “indisciplina” frente a los gobiernos²⁰, el aumento de las desigualdades sociales y la dificultad creciente para poder resolver una serie de problemas de acción colectiva. La superación de esta situación pasa por la reconstrucción, con base en nuevos patrones, de las capacidades institucionales del Estado para que pueda responder a los nuevos desafíos, ahora en asociación con la sociedad. Por consiguiente, esta ecuación exige, concomitantemente, el fortalecimiento del poder del Estado y su relegitimación social. Aquí, los mecanismos de responsabilización serán fundamentales para, por una parte, establecer un control público al incremento del poder del Estado, y por otra, abrir canales de participación a la sociedad, porque los gobiernos, por sí solos, no podrán responder a todos los problemas colectivos.

La crisis del Estado viene acompañada también de una crisis del modelo burocrático. En primer lugar, debido a las fallas y desviaciones de la burocracia, detectadas cada vez más en los últimos años, que se manifiestan como corporativismo, excesivo aislamiento burocrático y comportamiento *rent-seeking*. Estos aspectos lesionan el carácter republicano del Estado moderno, constituyéndose en nuevas formas de privatización del espacio público. Es contra ellas que Bresser Pereira (1997) defiende la construcción de derechos republicanos, un cuarto derecho agregado a la consagrada clasificación de T.H.Marshall (1952). Estos derechos republicanos, inculcados por la sociedad y resguardados por instituciones específicas, serían la manera de proteger el interés público contra los grupos minoritarios y extremadamente organizados que actúan en el mundo moderno, en ocasiones como si fuesen “representantes del interés público”, pero que en realidad ponen en riesgo los derechos de la colectividad.

Más allá de esto, la estructura burocrática clásica, auto-referida y basada en el control paso a paso de normas y procedimientos²¹, es inadecuada para aumentar la eficiencia y la agilidad requeridas actualmente por el Estado. En realidad, la cuestión del desempeño se ha tornado central para el aparato estatal, cada vez con menos recursos y en la búsqueda de relegitimación social.

De este modo, la meritocracia, la estructura burocrática clásica y los mecanismos clásicos de control son actualmente insuficientes para garantizar la compatibilidad de un Estado eficiente con su responsabilización. Como acertadamente argumenta Robert Behn (1998:40), además de los sistemas tradicionales de *accountability*, que fueron diseñados para controlar el exceso de poder, la corrupción e incluso las promesas de campaña, actualmente es preciso constituir mecanismos de responsabilización

²⁰ Acerca de la mayor “indisciplina” del capital ante el Estado en el momento actual, ver Harvey (1989).

²¹ Para una definición de la estructura burocrática clásica y una crítica a la inadecuación actual de la misma, ver Bresser Pereira (1998).

respecto del desempeño gubernamental en la elaboración y prestación de políticas públicas.

Frente a la necesidad de mejorar el desempeño gubernamental, son fundamentales dos nuevas formas de responsabilización: la responsabilización mediante la introducción de la lógica de resultados en la administración pública y la responsabilización mediante la competencia administrada. La primera tiene como punto de partida la necesidad de modificar la gestión pública del modelo burocrático clásico hacia una estructura gerencial o posburocrática, basada en el control *a posteriori* de resultados. Para construir esa nueva gestión pública, es necesario no sólo flexibilizar y agilizar la gerencia administrativa, sino sobre todo establecer metas claras y contractualizadas a las agencias, hacer públicos y transparentes esos objetivos, establecer mecanismos eficaces de evaluación del desempeño y, finalmente, aplicar sanciones a quienes no obtengan los resultados acordados. Además, es fundamental que la sociedad tenga maneras para definir los parámetros y los objetivos del control por resultados, a través de los representantes del Parlamento o por la vía directa y descentralizada en la prestación de los servicios públicos. Sólo a partir de esto es que la responsabilización mediante la introducción de la lógica de resultados puede ayudar en la doble tarea de aumentar la eficiencia estatal y de fortalecer la fiscalización y participación de la sociedad en la gestión pública.

La competencia administrada es otra modalidad que tiene por objeto adecuar la eficiencia a la responsabilización de la administración pública. Ese mecanismo de *accountability* se realiza mediante la introducción del principio de la competencia entre diferentes proveedores - estatales, públicos no estatales y privados -, terminando con el monopolio en la prestación de los servicios, y mediante la aplicación de sanciones y recompensas a los competidores según su desempeño. La responsabilización se obtiene aquí de tres maneras: por la competencia entre los proveedores, que los obliga a ofrecer mejores servicios y, de esta manera, rendir cuentas tanto a las agencias encargadas de evaluarlos como también a los ciudadanos-usuarios de las políticas públicas; por el control realizado por los burócratas sobre los prestatarios privados y públicos no estatales; y por la participación de la sociedad en los organismos públicos no estatales, dando lugar, en este punto, a una imbricación entre la competencia administrada y el control social.

El último gran cambio que afecta el concepto de responsabilización es el aumento de las exigencias de participación directa de los ciudadanos en el control e incluso en la implementación de las políticas, como es el caso de las escuelas gerenciadas por la comunidad. Este fenómeno está ocurriendo en diferentes partes del mundo, lo que se pone de manifiesto en el concepto de administración pública orientada a los ciudadanos, uno de los aspectos fundamentales de la nueva gestión pública²².

Dichas formas de responsabilización mediante el control social nacieron, primeramente, de la crítica al comportamiento auto-referido de la burocracia y del intento de establecer maneras de controlar directamente la prestación de los servicios públicos. Además de esto, el proceso de descentralización cobró fuerza en todo el mundo y con él también se fortalecieron los canales de participación popular. Asimismo, fue muy importante el papel estratégico desempeñado por el Tercer Sector, el cual no sólo sirvió como instrumento de fiscalización del sector público, sino que también, en diferentes oportunidades, actuó directamente en la gestión de determinados servicios sociales. Finalmente, es importante destacar que los adelantos en la informática han permitido establecer formas más transparentes de transmisión de la información a la población, haciendo más efectivo el proceso de responsabilización pública.

En suma, la realización del valor de la responsabilización, en el mundo actual, depende en gran medida del éxito en la implementación y compatibilización de las cinco formas de responsabilización aquí descritas - responsabilización a través de controles procedimentales clásicos, responsabilización

²² Sobre la importancia de la administración orientada hacia el ciudadano en el conjunto de los conceptos de la nueva gerencia pública, ver entre otros, Holmes & Shand (1995); Barzelay (1992); y Bresser Pereira (1998a).

mediante el control parlamentario, responsabilización por la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública, responsabilización por la competencia administrada y responsabilización mediante la información y la participación social.

Sin embargo, estos mecanismos de responsabilización solamente pueden ser bien comprendidos si analizamos los desafíos que se les presentan. Desde esta óptica, el tema que guía este trabajo es la relación entre la reforma del Estado y la responsabilización de la administración pública. Actualmente, el gran problema es cómo aumentar las capacidades institucionales del Estado, aspecto necesario para reconstruir la acción colectiva de la sociedad frente a la nueva realidad socioeconómica mundial, y, concomitantemente, controlar este proceso de reforzamiento y redefinición del aparato estatal a través de los mecanismos de responsabilización. Es en este sentido que la responsabilización debe ser analizada, teniendo como parámetro el incremento de la gobernabilidad, entendida no sólo como la reestructuración del aparato administrativo e institucional, sino principalmente como la forma de hacer más legítima y eficaz la coordinación de la acción colectiva impulsada por el Estado.

La obtención de este nuevo modelo de gobernabilidad depende, en gran medida, del desempeño del sistema político. El hecho es que vivimos una experiencia reciente de construcción democrática, y además, tenemos una fuerte tradición autoritaria, anti-republicana y, desde el comienzo de la primera ronda de reformas, se produjo un refuerzo de los poderes de los ejecutivos sin la contrapartida del control. El aislamiento burocrático fue incluso reforzándose con la implantación del ajuste estructural²³ y, al mismo tiempo, estudios internacionales muestran que varios países de América Latina ocupan un lugar destacado en el *ranking* de corrupción administrativa en el mundo (Gray & Kaufmann, 1998). Los poderes legislativos, con raras excepciones, han institucionalizado pocas formas de fiscalizar al poder ejecutivo, y un gran número de sus integrantes perciben la arena parlamentaria como un camino para obtener beneficios (cargos y prebendas) que potencien su política clientelista.

Al tiempo que existen estas dificultades, ocurren también cambios positivos. Experiencias o proyectos innovadores de reforma administrativa, poco a poco, se van expandiendo por la región. El combate a los grupos atrincherados en el Estado, mediante cambios institucionales más profundos, va igualmente ganando terreno. Por el lado del sistema político, el proceso de descentralización, el surgimiento de nuevos actores sociales e inclusive las reformas para atacar los aspectos autoritarios y anti-republicanos, están luchando de frente con los obstáculos a la reconstrucción del Estado y a la consolidación de la democracia. Baste recordar que dos países latinoamericanos, Brasil y Venezuela, llevaron adelante procesos de *impeachments*, respetando todos los preceptos democráticos.

En realidad, América Latina contiene, simultáneamente, elementos de resistencia y de cambio. Y es en la tensión que se produce entre estos conjuntos de elementos que deben ser analizados y explicados los efectos y desafíos de la responsabilización y sus mecanismos en los países latinoamericanos.

Los límites y las dificultades de las formas de responsabilización pueden también ser constatados analizando quién y cómo se realiza cada una de las formas de control. La tabla que sigue representa los tipos de responsabilización según la forma predominante de control y conforme a los “controladores” que efectúan el proceso de *accountability*.

Formas de control y controladores

Formas de Control / Controladores	Control Parlamentario	Control de Procedimientos	Control Social	Control de Resultados	Competencia Administrada
Políticos	X			2*	

²³ Un análisis comparativo del aislamiento de los técnicos latinoamericanos que realizaron la primera ronda de reformas, se encuentra en Loureiro (1997).

Burócratas		X		1*	2*
Sociedad			X	2*	2*
Competencia					1*

* Las responsabilizaciones mediante la introducción de la lógica de resultados y por competencia administrada tienen más de un agente o mecanismo controlador. En este sentido, la numeración sirve para clasificar la importancia de cada uno de los “controladores”: el número 1 equivale al agente o mecanismo controlador más importante y el 2, a los secundarios.

Seguidamente, analizaremos cada uno de estos mecanismos, problematizándolos. Además de la definición del concepto, de los aspectos positivos y de las condiciones básicas de funcionamiento de las formas de responsabilización, el objetivo es presentar una guía de temas y cuestiones que debieran ser tratadas por la investigación empírica sobre las experiencias latinoamericanas.

1. Responsabilización mediante el control parlamentario

La responsabilización mediante el control parlamentario tiene como “controladores” a los políticos. Esta es una vía clásica de *accountability* y reconoce como premisa, tal como dijimos anteriormente, no sólo la separación de los poderes sino precisamente la realización de los *checks and balances*, es decir, el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se constituye así en un mecanismo horizontal de responsabilización, teniendo como una de sus características principales el concepto liberal de limitación del poder.

El desarrollo de la responsabilización mediante el control parlamentario ocurrió con mayor frecuencia en los Estados Unidos y en Europa y nunca se convirtió en una pieza clave de los sistemas políticos latinoamericanos. Es debido a esta razón que este control necesita ser repensado y activado para mejorar el sistema de responsabilización de la administración pública en América Latina.

Entre los principales mecanismos de control parlamentario se destacan:

a) La evaluación de las nominaciones realizadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos. El Congreso norteamericano, por ejemplo, realiza primero una evaluación del curriculum del nominado, analizando su probidad (el denominado proceso de *clearance*), y después el Senado lo discute concienzudamente²⁴. En los Estados Unidos, hay un número enorme de designaciones que pasan por este proceso, incluyendo los secretarios de Estado, cargos equivalentes al de ministro en los presidencialismos latinoamericanos.

b) El control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo. Utilizando nuevamente el ejemplo norteamericano, ya que nuestro presidencialismo lo tiene como fuente de inspiración, su Congreso tiene órganos de asesoría especializada para el análisis y el control del gasto presupuestario, como el *General Accounting Office*, facilitando así la responsabilización del Ejecutivo.

c) La existencia y el funcionamiento pleno de comisiones parlamentarias destinadas a evaluar las políticas públicas y a investigar la transparencia de los actos gubernamentales. En el caso de las políticas públicas, el avance en los países de nuestra región va a depender, por un lado, de que los parlamentarios orienten sus carreras hacia la comprensión y la actuación en áreas específicas de políticas y, por otro, del fortalecimiento y profesionalización del cuerpo burocrático especializado del Legislativo, de modo que pueda haber un diálogo sobre los programas gubernamentales en un mayor pie de igualdad entre los poderes. Recurriendo una vez más al caso estadounidense, las acciones y los comités del Congreso han aumentado su vigilancia sobre el Ejecutivo - a través de lo que se llama *congressional oversight*²⁵. Aunque sólo sea en el caso de las averiguaciones sobre la probidad de los

²⁴ Acerca de este proceso de control de las designaciones en los Estados Unidos de América, ver Mackenzie y Shogan (1996).

²⁵ Sobre este asunto, consultar Aberbach (1990).

actos de la administración pública, es un hecho que ha habido progresos en varios países latinoamericanos, y la continuidad de este proceso dependerá de la presión de la sociedad y del fortalecimiento institucional de los poderes legislativos.

d) Otro instrumento relevante de control son las audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el Legislativo, proyectos del Ejecutivo o programas gubernamentales en marcha. Este instrumento es utilizado bastante por las democracias consolidadas, y también viene creciendo en importancia en algunas naciones latinoamericanas. Especialmente en el momento actual, de amplia reformulación del aparato estatal, es de suma importancia apelar a grandes personalidades que tengan un conocimiento especializado en determinadas políticas y a líderes representativos de la sociedad civil para ir al Parlamento en comisiones abiertas a la participación de la opinión pública. El Poder Legislativo se convertiría, de esta manera, en un foro de amplia deliberación pública, y no solamente el *locus* del debate entre el gobierno y la oposición, aspecto fundamental para la responsabilización, pero que puede igualmente constituirse sólo en una lucha partidista sin la efectiva participación de la sociedad (Prats i Catalá, 1996:93).

El primer desafío del control parlamentario es precisamente la implementación de un sistema de gobierno que equilibre los poderes. En el caso de que exista un exagerado predominio del Ejecutivo, la realización de este tipo de responsabilización se torna difícil. Aparte de esto, los instrumentos de control, supervisión y asesoramiento pertenecientes al Legislativo deben ser fortalecidos.

El problema es que en muchos países los políticos eligen tener un sistema en el que el Ejecutivo es el principal polo de poder y orientador de la carrera de la clase política. Esta es, con seguridad, la situación de la mayoría de las naciones de América Latina. La razón principal de esta situación se encuentra en el poder excesivo de los ejecutivos. Primero, porque el personalismo típico de nuestros sistemas políticos refuerza el carácter imperial del presidencialismo²⁶. Segundo, en virtud del gran poder legislativo que tiene la mayoría de los presidentes de América Latina²⁷. Y, finalmente, porque hay un gran número de puestos administrativos de libre nombramiento por el Ejecutivo, al contrario de lo que ocurre en los países europeos desarrollados (Schneider, 1993).

Por otra parte, los legislativos latinoamericanos, por lo general, exhiben un bajo grado de institucionalización. Inclusive, en los pocos países latinoamericanos en que existen parlamentos verdaderamente institucionalizados, los presidentes han logrado en ocasiones mayores prerrogativas para la designación de los ocupantes de los puestos públicos, incluyendo los de los tribunales supremos, y más aún, han conseguido controlar firmemente la agenda de las políticas en lo que se refiere a su elaboración e implementación. Históricamente, la sociedad y los partidos han orientado sus acciones más para conquistar el Ejecutivo que para fortalecer el Legislativo, lo que se agravó con las políticas de la primera ronda de reformas.

El contexto que mantiene la fragilidad de los legislativos latinoamericanos es bien reseñado por Joan Prats (1996:71): “En América Latina, hemos tenido Parlamentos débiles por la misma razón que hemos tenido democracias frágiles, mercados ineficientes y sociedades nada equitativas”.

De lo que antecede se concluye que la reforma de los legislativos es parte de un proceso de mayor amplitud, que involucra diversas cuestiones. Forma parte de un proceso de modificación del presidencialismo, tornándolo más cercano al modelo de *checks and balances*. De un proceso de transformación de las relaciones ente el Estado y la sociedad, en el sentido de democratizarlas. Y hasta de un proceso de transformación de las relaciones entre la administración pública y el mercado, que hace que las decisiones no queden limitadas sólo al ámbito cerrado de los ministerios, sino que se tomen cada vez más en la arena parlamentaria, más propicia a la publicización de las grandes

²⁶ Sobre este tema, ver Lamounier (1991) y Linz & Valenzuela (1994).

²⁷ Una caracterización del presidencialismo en América Latina y del gran poder dado a los ejecutivos, se encuentra en Mainwaring & Shugart (1997).

decisiones económicas.

Por su parte, tales transformaciones dependen del cambio de la lógica del sistema político, de las reglas que orientan las variantes partidistas y electorales, y de las prácticas clientelistas que, de un modo u otro, han asegurado el éxito de la clase política. Por esto, cabe formular las siguientes interrogantes: ¿Cómo convencer a los políticos latinoamericanos para que transformen la lógica del sistema del cual ellos mismos nacieron? ¿Qué estrategias han sido adoptadas para cambiar este cuadro en América Latina? ¿Cuáles han sido sus resultados?

Otra cuestión relevante se refiere a la diferencia entre los legislativos nacionales y los subnacionales en América Latina. Por una parte, tenemos una tradición populista y autoritaria en el nivel central, al tiempo que en las esferas locales de poder han estado siempre presentes comportamientos oligárquicos. Pero, por otra parte, está teniendo lugar, en el plano nacional, una mayor presión de los partidos, de la opinión pública y en algunos casos de los gobernantes subnacionales, y en el plano local, mayor presión de la sociedad civil en el sentido de la participación en la esfera pública. La coexistencia de estas situaciones afecta el desempeño del Parlamento, suscitando algunas preguntas. ¿En qué esferas los cambios están tornando más fuertes a los legislativos? Asimismo, dado que los parlamentarios normalmente se socializan en la política en las esferas locales de poder, ¿cuáles son los efectos de este hecho sobre la actividad parlamentaria posterior? Cabe destacar que la transformación del relacionamiento entre la sociedad y la clase política necesita iniciarse en las esferas más próximas a los ciudadanos, en un aprendizaje mutuo que podrá modificar las raíces más profundas del presidencialismo imperial latinoamericano. Sólo así tendrá lugar la transformación de la concepción institucional de lo que debe ser el Parlamento, y no sólo de la concepción organizacional, para utilizar la diferenciación propuesta por Joan Prats (1998:305).

El excesivo número de nombramientos presidenciales, sumado al reducido control sobre estos nombramientos, también debilitan a los legislativos latinoamericanos. Este hecho se ha visto agravado por la mayor independencia que las áreas económicas han obtenido a lo largo de la década de los 90'. ¿Qué tipo de control parlamentario es ejercido sobre los bancos centrales y/o los ministerios de Economía/Finanzas/Hacienda en América Latina? La respuesta a esta pregunta se ubica en el centro de una de las discusiones más importantes de la ciencia política: el tema de la delegación²⁸. En todo el mundo, el grado de delegación que los políticos otorgan a los burócratas es objeto de un debate recurrente. En último término, cuanto más tareas sean delegadas, mayores serán los costos de agencia. Existe toda una literatura que muestra las razones y las formas que la burocracia tiene para escapar del control y de la fiscalización de la clase política²⁹. En este sentido, es necesario investigar, empíricamente, cómo los legislativos de la región están procurando hacer un seguimiento del comportamiento de la burocracia.

Existe todavía otro peligro en la relación entre los parlamentarios y la burocracia: el establecimiento de relaciones promiscuas entre parcelas de la burocracia con determinados parlamentarios. Esta es una de las principales fuentes tanto del clientelismo como de la corrupción. Por esto, el análisis empírico debe mostrar cómo el control parlamentario en América Latina está siendo - o no - afectado por este problema y lo que se ha hecho para modificar esta situación.

El análisis del control parlamentario no puede ignorar tampoco que los legislativos precisan convertirse en foros de debate y de participación de la sociedad. En caso contrario, la política puede ser dominada por reglas endógenas referenciadas sólo a ellas mismas, como advierte Norbert Lechner (1998). Finalmente, la responsabilización por medio de la vía parlamentaria depende de la existencia de un espacio para la actuación de la oposición. Este punto es fundamental porque dada la necesidad urgente de incrementar la gobernabilidad para reconstruir el Estado latinoamericano, puede ocurrir un

²⁸ Sobre el concepto de delegación, ver Kiewiet & McCubbins (1991).

²⁹ Con respecto a esta discusión, ver, entre otros, Moe (1990) y Przeworski (1998).

cercenamiento de las actividades opositoras. En este sentido, cabe preguntarse: ¿Cuál es actualmente el espacio de que dispone la oposición en el control parlamentario realizado en América Latina? ¿Hay reglas que incentivan o que obstaculizan la participación de la oposición en la fiscalización de los gobiernos? Para dar respuesta a estas preguntas, el estudio empírico deberá trazar un perfil de la actuación de las comisiones parlamentarias de indagación o de investigación, sus mecanismos y sus éxitos en términos de responsabilización. Aparte de esto, es fundamental mostrar cómo se organizan las normas internas de los legislativos en lo que se refiere a la centralización o no de la actividad parlamentaria. Esto se plantea porque la literatura en general sobre legislativos concluye que los mecanismos de centralización parlamentaria, las más de las veces fortalecen el poder de la mayoría, y en muchos de los casos, del propio Ejecutivo ³⁰.

Los sistemas partidista y electoral, por último, constituyen una variable importante en la definición de la fortaleza de los legislativos. Por ello, es también necesario estudiar los cambios que han ocurrido y cuáles han sido los obstáculos que ha enfrentado la transformación de estos dos sistemas en América Latina.

2. Responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos

La responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos es fundamental en la fiscalización republicana de los gobiernos. Ella se realiza a través de mecanismos internos a la administración, tales como las comisiones administrativas de fiscalización del comportamiento financiero y jurídico de los funcionarios, así como a través de mecanismos externos, como los tribunales de cuentas, las auditorías independientes y el Poder Judicial.

Los principales objetivos de esta forma de responsabilización consisten en hacer que la burocracia administre de acuerdo con las disposiciones legales existentes, de modo que se mantenga la obediencia a los principios de probidad y de universalidad de los actos gubernamentales; igualmente, consiste en controlar las acciones de los gobernantes para que respeten los derechos de los ciudadanos y no cometan actos de corrupción. Los “controladores”, en este caso, son habitualmente burócratas. Pero esta calificación merece dos salvedades: en primer lugar, que los “controladores” del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas tienen un *status* diferenciado y superior en relación con el resto de la burocracia - en el caso de los jueces, pertenecen a otro Poder, y algunos de ellos son refrendados por procedimientos políticos, tales como la designación para las cortes superiores. En segundo término, en algunos países las auditorías financieras independientes también incluyen a representantes de la sociedad.

A pesar de estas salvedades, la forma básica de control en este tipo de responsabilización es la burocrática. El aspecto fundamental de este tipo de control es verificar si los gobernantes y la burocracia están cumpliendo rigurosamente las reglas y las leyes establecidas.

La importancia de la responsabilización mediante los controles procedimentales clásicos radica, en primer lugar, en el hecho de ser un instrumento esencial para salvaguardar el Estado de Derecho. El control de procedimientos limita la discrecionalidad de los gobernantes y de los burócratas en relación con los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. Tiene aquí vigencia el principio liberal de la limitación del poder del Estado, uno de los presupuestos del proceso de *accountability*. Es de destacar que el irrespeto al Estado de Derecho en América Latina se hace presente en el área de los derechos humanos y en el tratamiento diferenciado que los ciudadanos reciben de la justicia, haciendo que determinadas personas o sectores de la población sean “más iguales que otros”.

Por otra parte, al procurar universalizar las reglas burocráticas, los controles procedimentales pueden ayudar en la lucha contra el dominio del aparato del Estado por parte de determinados grupos

³⁰ El estudio sobre el caso brasileño, realizado por Argelina Figueiredo y Fernando Limongi (1999), confirma esta hipótesis de la literatura.

privilegiados, que reciben derechos especiales ante el resto de la población. En último término, este acceso privilegiado significa la creación de instrumentos de búsqueda de beneficios (*rent-seeking*), favoreciendo la difusión de la corrupción. Así, el establecimiento de la universalización del acceso a los bienes públicos es una condición básica para la responsabilización de la administración pública, en la medida en que es preciso acabar con todos los focos posibles de privatización del Poder Público, fenómeno marcadamente presente en América Latina. Haciendo uso de la terminología de Cunill Grau (1997:69), la responsabilización por medio de controles procedimentales clásicos puede actuar como instrumento de *publificación* del Estado ante la fragilidad del sentir y de las prácticas republicanas en las naciones latinoamericanas.

Entre los instrumentos utilizados para este tipo de responsabilización, los controles procedimentales internos orientados a la gestión financiera cumplen con una doble función. Por una parte, dada la desorganización financiera encontrada en algunos países de la región, estos controles pueden reorganizar la burocracia pública en pro de su modernización y de la elevación de la eficiencia, abriendo inclusive el espacio para que la flexibilización y la descentralización administrativa del poder, en lo que respecta a las agencias, se haga de forma más coordinada. Por otra parte, tales controles tornan más transparente la información sobre el presupuesto público, y así potencializan la acción de fiscalización de la sociedad sobre el Estado.

Además de estos dos puntos, los controles financieros internos también posibilitan el mejoramiento de la actividad gubernamental en los casos en que el gabinete presidencial se encuentra muy dividido o es inestable³¹, habida cuenta que la distribución de los cargos entre muchos partidos o grupos regionales y la discontinuidad administrativa pueden erigir barreras a la racionalidad de las políticas, cada vez más interrelacionadas.

Las auditorías financieras independientes o los tribunales de cuentas ejercen otra función básica para el proceso de responsabilización: al hacer pública la forma en que se están ejecutando los gastos gubernamentales, suministran informaciones valiosas a los electores, que podrán utilizarlas para definir su voto, vale decir, para poner en marcha el proceso de responsabilización vertical. La difusión y la publicización de las informaciones es esencial para que este mecanismo cumpla con esta función.

Es precisamente en relación con la corrupción que la responsabilización mediante los controles procedimentales clásicos revela su mayor importancia. Diversos organismos y estudios internacionales han alertado en cuanto al peso de la corrupción en América Latina³². La solución pasa, entre otras cosas, por el fortalecimiento de los mecanismos de control internos y externos a la administración. Entre ellos se destaca, inicialmente, el papel del Poder Judicial y de los promotores públicos, que deben fiscalizar la acción de los gobernantes y de los ocupantes de cargos públicos en general.

La actuación del Poder Judicial en los países latinoamericanos, sin embargo, no ha sido muy efectiva: la justicia es lenta; en varios lugares todavía existe un irrespeto por los derechos humanos; las condenas por corrupción son pocas; siguen teniendo lugar interferencias políticas en la escogencia de los jueces de los tribunales supremos e inclusive en las atribuciones de estos magistrados, etc.³³.

Vale la pena destacar, igualmente, que la demanda reformista externa e interna al Poder Judicial ha venido en aumento, habiendo ya ocurrido transformaciones en sus estructuras y en sus resultados, a

³¹ Con respecto a la rotación ministerial en América Latina, ver Naim (1996); sobre la división de poder en los gabinetes latinoamericanos, ver Amorim Neto (1998).

³² El estudio de la ONG alemana *International Transparency*, divulgado por la prensa internacional el año 1998, muestra la pésima posición ocupada por los países latinoamericanos en relación con la corrupción. Uno de ellos, el Paraguay, era el segundo más corrupto, mientras que Colombia, Ecuador y Venezuela ocuparon, respectivamente, los lugares séptimo, octavo y noveno.

³³ Para un análisis general del Poder Judicial latinoamericano, ver Dakolias (1995). Con respecto a la lentitud del proceso judicial, basta decir que mientras que en Francia la decisión de un caso típico demora 100 días, en Brasil y en Ecuador este plazo se alarga hasta 1500 días (Informe del Banco Mundial, 1997:105).

través del mayor peso institucional otorgado en algunos países a los promotores públicos, así como por la condena de corruptos y el *impeachment* de presidentes. Pero aún así, la agenda de reformas debe apuntar a la democratización de las relaciones entre la sociedad y el Poder Judicial, aspecto fundamental para mejorar el funcionamiento de los mecanismos judiciales de responsabilización de la administración pública.

Las auditorías internas y externas, al igual que los tribunales de cuentas, disponen de otros dispositivos fundamentales para el control de la corrupción. En este sentido, la experiencia internacional ha puesto de relieve la importancia, en primer lugar, de la instalación de controles procedimentales internos a la administración, orientados hacia la gestión financiera, los cuales deben tener autonomía en relación con el resto del gabinete ministerial; y en segundo lugar, de la creación de comisiones independientes anti-corrupción, como se hizo en Hong Kong, Botswana, Singapur, Malasia y Chile, con resultados bastante satisfactorios en comparación con lo que acontecía en el pasado (Gray & Kaufmann, 1998:9).

La importancia acordada aquí al problema de la corrupción se explica por sus impactos extremadamente negativos sobre la gobernabilidad democrática. Según estudios realizados por el Banco Mundial (1997:108), se comprueba una correlación bastante negativa entre corrupción e inversión/crecimiento económico, además de ser los más pobres los más afectados por este proceso. Asimismo, de acuerdo con el estudio comparativo realizado por Paolo Mauro (1998:12), se verifica empíricamente que la corrupción altera la composición de los gastos gubernamentales, vale decir, que los gobiernos corruptos gastan menos en educación y en salud, y más en otras inversiones públicas. Esta conclusión es todavía más preocupante en el contexto latinoamericano, donde existe la necesidad apremiante de aumentar los gastos en el área social.

Entre los principales desafíos que confronta la buena realización de la responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos cabe citar, en primer lugar, la profesionalización de la burocracia que desempeña este papel, punto fundamental para el buen uso de los mecanismos de control y, sobre todo, para el combate contra la corrupción³⁴. La profesionalización involucra concursos idóneos, carrera basada en el mérito, salarios compatibles con la importancia de la función, y protección contra presiones políticas irregulares. El segundo desafío está en el fortalecimiento de programas que inculquen valores éticos en los administradores, pues sin una cultura organizacional compatible con el interés público es difícil evitar desvíos en la utilización de los controles de procedimientos internos, en virtud de su naturaleza más cerrada y jerarquizada en comparación con los mecanismos de control por resultados³⁵. Más aún, es preciso garantizar la independencia de hecho del Poder Judicial en relación con el Ejecutivo, y la autonomía real de las comisiones independientes de fiscalización.

Ante estos desafíos, la constatación inicial es que la mayoría de los países latinoamericanos no tiene una tradición de Poder Judicial independiente y fuerte. Siguiendo esta línea de argumentación, es preciso verificar en los estudios empíricos qué medidas vienen siendo tomadas para profesionalizar a los miembros de los órganos fiscalizadores en general. También se debe mapear si y cómo los ejecutivos nacionales han interferido en la escogencia de los integrantes de las cortes superiores. Asimismo, es fundamental estudiar cuál es la relación entre el sistema político local y los órganos de control judicial. Y por último, analizar cuán independientes son los promotores públicos, si ellos están ganando poder en los últimos años y cuál es la reacción de los políticos a la fiscalización judicial de sus actos.

Además, una pregunta fundamental cuando se trata de fiscalizaciones hechas básicamente por

³⁴ De acuerdo con el Banco Mundial (1997) y Van Rijckeghem & Weder (1997).

³⁵ Sobre la importancia de la cuestión ética para un buen funcionamiento del servicio público, ver Green (1994) y Denhardt (1994).

burócratas es la siguiente: ¿quién controla a los controladores? En definitiva, los parlamentarios, además de los *checks and balances* ejercidos por el Ejecutivo, pasan por el cernidor de los electores, quienes tienen la última palabra con respecto a la permanencia de los políticos en sus cargos. Normalmente, los jueces o fiscalizadores internos y externos a la administración son refrendados sólo por el concurso y por el mérito. Por lo tanto, es preciso fortalecer los *checks and balances* de los otros poderes sobre el Poder Judicial y crear mecanismos de control social sobre los órganos fiscalizadores. En pocas palabras, es preciso hacer que tales instituciones (Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, etc.) se vuelvan permeables a la sociedad. Debe preguntarse entonces: ¿cuál es el grado de control de la sociedad sobre el Poder Judicial en América Latina? ¿Se están realizando reformas en este sentido? De ser así ¿cuáles son sus resultados?

Es preciso también analizar las reformas de los sistemas de control interno para ver en qué medida ellos se han tornado o no independientes de las injerencias políticas. En lo que se refiere a las auditorías financieras externas, dos puntos son fundamentales. Si tal función fuese ejercida por un Tribunal de Cuentas, cuyos consejeros fuesen designados por el Ejecutivo o por el Parlamento, debe evaluarse el grado de independencia de sus integrantes, los cuales precisan ser lo suficientemente autónomos como para hacer una fiscalización exenta de compromisos partidistas o vinculados a grupos de interés, pero tampoco pueden ser invulnerables al control parlamentario o societal. Así, la cuestión es cómo encontrar un punto de equilibrio entre la independencia de los fiscalizadores y el necesario control de los controladores, el ideal clásico apuntado por los *checks and balances*.

Ahora bien, si la función de control externo de las cuentas fuese llevada a cabo por auditorías independientes, el análisis debe mostrar qué modelo institucional ha sido adoptado, cuál es la forma de escogencia del grupo auditor - si se trata de una organización permanente o cambiada por constantes licitaciones -, de qué manera participa la sociedad en este proceso, cuáles son las sanciones y quién las aplica como resultado de la fiscalización realizada.

El último aspecto a ser tomado en consideración es que, aun cuando el control procedimental sea por naturaleza una fiscalización del cumplimiento de las reglas burocráticas, se debe incluir cada vez más la evaluación de los resultados de las políticas como parámetro estratégico de la acción de las auditorías independientes o tribunales de cuentas. Esto se plantea de esta manera porque uno de los mayores peligros de la responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos es el de reforzar el “burocratismo”.

La realidad de los países latinoamericanos confirma este problema. Aquí, históricamente, la fragilidad de los controles procedimentales no deriva de la falta de reglas; por el contrario, la tradición de Derecho Administrativo ibérico y las recientes demandas democráticas reclamando el fin de la arbitrariedad, tuvieron como resultado una intensa producción de reglamentos, una verdadera polución legal, que fortaleció más aún a las corporaciones poseedoras del monopolio de interpretación de las reglas y de la respectiva sanción, en lugar de modificar el comportamiento de los funcionarios públicos. La razón de esto está en el poder de las reglas informales, las cuales han influenciado de manera decisiva el funcionamiento del Estado latinoamericano³⁶.

Así, se forman nichos de poder dentro del servicio público, en los cuales los *experts* y determinados grupos burocráticos, detentores del conocimiento de la maraña de leyes, monopolizan y utilizan tales informaciones para conquistar un espacio en la estructura formal y/o informal de poder y para negociar ventajas personales³⁷. El exceso de normas, en este caso, privatiza el poder público y lo

³⁶ De acuerdo con Sheperd & Valencia (1996:115). Según estos autores, “la informalidad representa un dilema para la reforma de la administración pública. Cambiar lo que está en el papel no modifica el comportamiento. De hecho, el repetido fracaso de la reforma en el papel - o legalista - estimula la informalidad por fomentar la indiferencia de los burócratas ante las nuevas reglas”.

³⁷ Estos nichos de poder, que son monopolizados y privatizados por determinados grupos burocráticos, se conocen como “cartorios” en la literatura sobre el caso brasileño. Ver Jaguaribe (1950). En relación con la experiencia internacional, Silvia

torna menos transparente a la sociedad. Como puede percibirse, éste es el camino contrario al de la responsabilización de la administración pública.

En este sentido, es preciso estudiar cómo los países latinoamericanos están o no consiguiendo fortalecer los controles judiciales y los de las cuentas públicas, sin caer en el mero formalismo, casi siempre favorecedor de grupos atrincherados desde hace décadas en los estados de la región.

En realidad, los instrumentos de control de procedimientos han venido incluyendo cada vez más la evaluación del desempeño de las políticas en su *modus operandi*. De hecho, la flexibilización y la orientación encauzada hacia resultados también tiene que fundamentar, en alguna medida, la lógica de los controles de procedimiento, en particular los de auditoría financiera interna y externa a la administración ³⁸.

Como bien argumenta un Informe del Banco Mundial (1997:114), los mecanismos de control procedimental confrontan el siguiente desafío: “institucionalizar fórmulas que sustenten un equilibrio practicable entre la flexibilidad y el control (en el sentido procedimental)”.

Se debe verificar qué estrategias han sido utilizadas en América Latina para alcanzar ese equilibrio entre la flexibilidad y el control. También es necesario analizar las resistencias de la burocracia a este proceso, y las presiones externas de parte de la sociedad para hacer más eficaces los mecanismos de responsabilización en esta área.

El fortalecimiento del papel de los controles procedimentales clásicos requiere ser analizado, además, según su relación con la responsabilización a través de mecanismos de control social. Otro peligro del “burocratismo”, abordado en este tópico, es el de hacer que el control de procedimientos se vuelva muy centrado en la perspectiva de los burócratas y prácticamente no orientado hacia las demandas de los ciudadanos. Los estudios empíricos deben enfatizar las medidas aplicadas exitosamente en lo que se refiere al constante traspaso de informaciones a la población por las auditorías internas y externas; a la participación de la sociedad civil en la composición directiva de las auditorías independientes; y a la apertura de canales de participación de los ciudadanos en la fiscalización del Poder Judicial. Además de estas experiencias, es necesario conocer los casos en que no existió compatibilización entre el incremento de los controles por procedimientos y la ampliación del espacio público. ¿Cuáles fueron los motivos de estos fracasos? La comprensión de estos casos es fundamental no sólo para saber cuáles son los errores en términos de estrategia en el proceso decisorio, sino también para saber cuál es el punto óptimo de la coexistencia entre estas dos formas de responsabilización.

3. Responsabilización a través del control social

La responsabilización a través del control social hace de los ciudadanos “controladores” de los gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes. De este modo, la *accountability* en el transcurso del período de gobierno no queda restringida a los controles horizontales clásicos (parlamentarios y de procedimientos) y adopta otras formas verticales de fiscalización.

En realidad, la participación ciudadana puede también tener lugar en todos los demás tipos de responsabilización, a través de la actuación en el Consejo de las Auditorías externas independientes, en las audiencias públicas en el Parlamento, en la definición de los criterios que deben guiar el control de los resultados de las políticas y en la fiscalización de la competencia administrada realizada en los organismos públicos no estatales. Ello no obstante, existen espacios específicamente vinculados con la

Colazingari y Susan Rose-Ackerman (1998a) observan que en el caso italiano, el exceso de reglamentos y leyes de la administración pública estimula la corrupción.

³⁸ Es lo que argumenta, por ejemplo, el consejero Gaetano D’Auria en relación con el Tribunal de Cuentas italiano (D’Auria, 1996).

responsabilización por el control social, tales como, por ejemplo, la participación en la definición de las principales directrices y asignación de gastos de los presupuestos públicos; en la gestión directa de servicios públicos o en la participación en consejos que administren determinados equipamientos sociales; la utilización de los mecanismos de democracia semi-directa (plebiscito, referéndum, etc.); la actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas; la participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamental, etc.³⁹.

Las principales cualidades del control social para la realización del valor (o meta-valor) de la responsabilización son cuatro. La primera es la posibilidad de ampliación del espacio público, punto fundamental para que los gobernantes sean más controlados y respondan más a las aspiraciones de los ciudadanos en los intervalos entre elecciones. En este aspecto, se destaca que la relación entre el principal (ciudadanos) y los agentes (políticos y burócratas) en la esfera pública democrática está marcada por una serie de asimetrías entre los controladores y los controlados, en términos de información y poder de coerción, al contrario de lo que sucede en las organizaciones privadas, donde el mandante tiene mayor capacidad para instituir las reglas y monitorear los comportamientos⁴⁰. Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999) muestran que la peculiaridad más importante de la relación principal-agente en la esfera pública es que los agentes de los ciudadanos - los políticos - son quienes crean las reglas bajo las cuales tiene lugar la delegación. Aparte de esto, los burócratas, otro agente importante para la consecución de los objetivos de la sociedad, pueden estar más interesados en no ser sancionados por los gobernantes o en concertar un pacto de mutua protección con la clase política (Przeworski, 1998a). Ante esta situación, los controles horizontales clásicos (procedimentales y parlamentarios) hacen que la fiscalización de los ciudadanos sobre la acción del Estado se torne indirecta, por medio de políticos o burócratas, y la población sólo consigue evaluar nuevamente a sus representantes en la próxima elección (control vertical). Bajo este marco, los controles sociales constituyen un mecanismo fundamental para aumentar y darle continuidad a la responsabilización del sistema político.

Es evidente que la responsabilización a través de la participación social no garantiza la existencia de una *accountability* total. Pero, como demostraron Matthew McCubbins y Thomas Schwartz (1994), la supervisión burocrática - llamada por ellos "patrulla de policía" - tiende a ser menos eficaz para el principal (el ciudadano) que la supervisión por la vía del control social, denominada por estos autores "alarma de incendio".

Una segunda cualidad de los canales de participación de la sociedad en el poder público es que ellos pueden fortalecer la conciencia republicana, aspecto fundamental para las sociedades latinoamericanas, históricamente marcadas por comportamientos oligárquicos e inclusive, en varias naciones, con un alto grado de corrupción.

La responsabilización a través de la participación puede, además, evitar que las reformas en pro de la nueva gestión pública se limiten sólo a un mejoramiento del aspecto gerencial de las políticas. Se adopta aquí una posición antagónica de aquella que postula que la reforma del Estado sólo debe resolver los problemas de ineficiencia económica y administrativa del sector público, para que el mercado funcione a satisfacción, como argumenta una buena parte de los teóricos del *Public Choice*. En contra de tal perspectiva, afirma Bresser Pereira (1998a: 138): "Jamás podremos reducir el Estado a un problema de accionistas con sus intereses económicos; el Estado será siempre un problema de

³⁹ Una buena descripción de las formas de control social es la que presenta Gruber (1987).

⁴⁰ Esto no quiere decir que la delegación sea lineal en las organizaciones privadas; ella sólo es más eficaz que en la arena pública democrática. Prueba de esto es el estudio clásico de Michel Crozier (1967), que mostró cómo los operarios pueden eludir las normas determinadas por los jefes, adoptando reglas informales en los llamados nichos de incertidumbre, vale decir, en las situaciones en que las reglas básicas no dan cuenta de los problemas y en las cuales el seguimiento es ineficaz.

ciudadanos con derechos políticos”.

La última cualidad de la responsabilización a través de la participación social es que ella, por medio de la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, puede servir también para el fortalecimiento de las políticas gerenciales de modernización del sector público, ya que el antiguo modelo burocrático auto-referenciado no logró establecer un *feedback* con los usuarios de los servicios públicos. Así, según el Informe del Banco Mundial, el aumento de las oportunidades de participación tiene como efecto el mejoramiento de la capacidad estatal de elaborar políticas, por tres razones:

a) Cuando el ciudadano puede expresar sus preferencias y reivindicaciones públicamente, el Estado gana parte de la credibilidad que necesita para gobernar bien.

b) Como en la mayoría de los bienes públicos no existen los mecanismos de mercado, la voz popular puede reducir los problemas de información y disminuir los costos transaccionales.

c) Por grande que sea su dedicación, su empeño o su espíritu público, las autoridades estatales no pueden prever todos los bienes y servicios que los ciudadanos desean ⁴¹.

Por consiguiente, el doble efecto del control social - democratización del Estado y mejoramiento de la producción de sus políticas - modifica también el relacionamiento de la población con los prestadores de servicios. Tal como argumenta Michael Barzelay (1991), con el control social posburocrático los ciudadanos pueden tornarse, de hecho, protagonistas de las políticas en la medida en que el éxito de las mismas va a depender de un ajuste mutuo y continuo de la relación entre los usuarios y la burocracia. De esto resulta que la lucha por nuevos derechos fortalece los deberes públicos, y que los funcionarios públicos, antes que mantenerse como grupos externos a la sociedad, son incorporados por ella.

El éxito de la responsabilización a través del control social depende, al menos, de cuatro variables. La primera es el establecimiento de una articulación con las instituciones de la democracia representativa, en lugar de contraponerse a ellas, toda vez que la democratización de la sociedad política - en sentido gramsciano - es condición *sine qua non* para el incremento de la participación de los ciudadanos.

La segunda variable tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado. La responsabilización por medio del control social sólo puede redundar en la producción de mejores políticas si el aparato estatal tiene funcionarios públicos buenos y motivados, y garantiza la equidad y la eficiencia en la distribución de recursos. De lo contrario, el control social puede reforzar el poder de los grupos más organizados de la sociedad, en detrimento de los más pobres, y también exigir más de un Estado que no estará preparado para responder a estas demandas.

La tercera variable se refiere al diseño organizacional del Estado, que es fundamental en cuanto a incentivar a los ciudadanos para actuar en el espacio público. El compromiso de los miembros de la comunidad en la política no se da como natural en la sociedad moderna, e inclusive en los países con un gran capital social, ciertas restricciones institucionales a la participación inviabilizan la responsabilización por medio del control social. Así, la reforma administrativa debe elaborar instrumentos para hacer que el gobierno se acerque más al ciudadano ⁴².

La difusión de la información es la cuarta y última condición fundamental para el éxito del control social. Esto es así porque si los ciudadanos tuviesen informaciones incompletas acerca de las acciones del Poder Público, ellos tendrían dificultades para controlar a sus gobernantes ⁴³. Siendo así, es esencial que haya transparencia gubernamental para que pueda hacerse efectivo el valor de la responsabilización.

⁴¹ Argumentación expuesta por un Informe del Banco Mundial (1997:121).

⁴² De acuerdo con el Informe del Banco Mundial 1997, especialmente el capítulo 7.

⁴³ Este punto es destacado por una buena parte de la literatura acerca de la *accountability*. Ver, entre otros, Przeworski (1998a:24).

Existen muchos otros desafíos que deben enfrentarse para concretar adecuadamente los mecanismos de responsabilización a través del control social. Uno de ellos consiste en incorporar a buena parte de la población ajena a la esfera pública, proceso provocado por aquello que Norbert Lechner (1998: 34) ha denominado “privatización de la sociabilidad”⁴⁴. Se trata del confinamiento de las personas en la vida privada, así como del predominio de valores mercantiles sobre los demás valores de la esfera pública. Este fenómeno tiene un impacto mundial, siendo igualmente preocupante para América Latina, a pesar de haberse estado dando en esta región, en los últimos años, un aumento de las demandas y de las formas de participación. Lo peor es que la “privatización de la sociabilidad” tiende a influir negativamente en la discusión y en los cambios en torno a las grandes desigualdades sociales presentes en las naciones latinoamericanas, toda vez que los ricos y la clase media pueden volcarse hacia su intimidad o actuar siguiendo un cálculo exclusivamente mercantil, en detrimento de proyectos para la integración social de los más pobres.

Los estudios empíricos sobre la responsabilización a través del control social tendrán, por lo tanto, que mostrar qué políticas están siendo adoptadas en América Latina con el fin de incluir más personas en la esfera pública para hacer realidad los valores democrático-republicanos y no meramente mercantiles. ¿Por qué algunos lugares tienen más participación y otros están más marcados por la “privatización de la sociabilidad”? ¿Existen casos de experiencias que cambiaron el perfil de regiones anteriormente caracterizadas por su apatía política?

Es igualmente fundamental mapear cómo determinados factores sociológicos intervienen en el grado de participación social. Desde el estudio clásico de Robert Putnam (1993) sobre la participación política en Italia, el impacto del capital social para la democracia se convirtió en una variable ampliamente utilizada en la ciencia política. Sin tomar este concepto en términos absolutos, sería de hecho interesante ver cómo se comportan lugares con capitales sociales diferenciados en relación con el desempeño de la responsabilización a través del control social. ¿Son los canales institucionales de participación efectivamente más fuertes en las regiones con mayor capital social? ¿Si tal suposición es verdadera, qué se ha hecho en los países latinoamericanos para modificar comunidades con poco capital social?

Los efectos de las desigualdades sociales sobre la participación social constituyen otro aspecto a ser medido en el análisis de las experiencias latinoamericanas. Al igual que la cuestión del capital social, el estudio del impacto de las disparidades socioeconómicas es fundamental para comprender cómo y hasta qué punto las instituciones pueden actuar en determinadas realidades sociales.

En el caso del control social sobre los servicios públicos, la literatura internacional ha enfatizado la importancia de la defensa de los derechos de los usuarios o consumidores. Sin embargo, como ocurre en la gran mayoría de los países de América Latina, los grupos más organizados y los más ricos pueden tornarse “más consumidores que los demás”. Se agrega a esto la actual escasez de recursos disponibles por los gobiernos de la región, y el problema que se plantea es aquel muy bien formulado por Thomas Clarke (1993:22): “cuando los recursos son limitados, el problema no es satisfacer a los consumidores, sino qué consumidores satisfacer”. Para que en la realidad latinoamericana tal cuestión pueda ecuacionarse mejor, es bueno dejar en claro que las formas de participación social podrán ser perversas en el caso de que no se mejore la calidad de la representación política universalista, vale decir, de la democracia representativa.

Por consiguiente, es importante examinar los argumentos, muchas veces expuestos de manera superficial, acerca de la potencialidad de la democracia semi-directa. Sin quitarles mérito a estos mecanismos en el sistema de responsabilización, es importante señalar que algunas formas de democracia semi-directa, cuando son ejecutadas sin que se hayan realizado profundas reformas en la

⁴⁴ Parte de este mismo proceso ya había sido detectado por Richard Sennett (1978), quien lo denominó “declinación del hombre público”.

democracia representativa, resultan con frecuencia en un aumento del poder de grupos organizados y con mayor capacidad de acción financiera y política. Es en este sentido que Giovanni Sartori (1987) y, en el ámbito de América Latina, Nuria Cunill Grau (1997:114), han llamado la atención sobre el peligro de que la democracia participativa se convierta en un juego de suma cero, en el cual los intereses de la minoría son aplastados por las fuerzas de quienes, inclusive en razón de diferenciaciones socioeconómicas, típicas en los países latinoamericanos, consiguen instalarse circunstancialmente como mayoría. Por otra parte, el pluralismo y la deliberación pública pueden perderse con el uso incesante y en todo momento de instrumentos de democracia semi-directa o directa.

Aun cuando la participación ciudadana haya aumentado sobremanera en América Latina, es de esperar la resistencia de la clase política tradicional, todavía muy fuerte en la región, contra la introducción ampliada de formas de control social. Los estudios al respecto deben responder a la siguiente pregunta: ¿qué estrategias han sido adoptadas para convencer a los políticos de que crean e inclusive de que actúen con los instrumentos de responsabilización a través de la participación social? Cabe investigar esta cuestión, en particular en los niveles locales de gobierno, y analizar en qué medida el sistema político representativo se ha modificado en lugares en los cuales los canales de participación popular puedan estar funcionando.

El proceso de descentralización ha sido uno de los impulsores de la participación social en América Latina. A despecho de las cualidades de la descentralización en términos del mejoramiento del suministro de los servicios y de la democratización del Estado, es también fundamental señalar un problema que viene presentándose: se trata del incremento de la disputa entre los diferentes niveles de gobierno por subsidios y recursos públicos, sobre todo en razón de que una buena parte de los entes subnacionales no tienen un ingreso suficiente como para dar cuenta de sus gastos básicos, ya sea por falta de base de recaudación propia, ya sea por irresponsabilidad fiscal. En ambos casos, existen incentivos - y de hecho esto ha ocurrido en varios países latinoamericanos - para la competencia predatoria en torno a la obtención de recursos, vía endeudamiento ante los gobiernos centrales (o federales) o mediante la guerra fiscal por inversiones, en este caso trasladando estos costos a los gobiernos y a las generaciones futuras ⁴⁵. El hecho es que la ausencia de responsabilidad fiscal ha acontecido, en gran medida, por no haber existido un control social fuerte sobre el equilibrio presupuestario de los gobiernos, en especial en los planos más locales. ¿Por qué la responsabilización social no ha tocado este punto? ¿Qué experiencias de participación social en América Latina han aumentado la fiscalización sobre el desempeño fiscal?

El ejercicio del control social sólo puede tener lugar cuando existen instrumentos de publicización de las informaciones gubernamentales, así como canales de reclamo de la población ante el gobierno. En lo que atañe a la publicización, se debe mapear los instrumentos creados en América Latina, tales como audiencias públicas, fijación de actos gubernamentales (licitaciones, contratos, programas gubernamentales, evaluación de resultados de políticas) en la Internet y fácil acceso a los datos que el gobierno dispone con respecto a los ciudadanos. Se hace aquí un llamado de atención en relación con el peligro de que el gobierno produzca y disponga de un número grande de informaciones - muchas veces sólo como una forma de promoción - y que sin embargo no existan mecanismos para controlar la veracidad de tales datos.

De allí se desprende la importancia de verificar cuán fidedignos son los datos divulgados por las autoridades gubernamentales. En este sentido, la autonomía y la profesionalización de los órganos responsables de los principales indicadores públicos son fundamentales, siendo no obstante esencial, como mecanismo de contrapeso, la creación de agencias independientes, con informaciones estadísticas y análisis con respecto a las políticas en sí, sus resultados y las alternativas existentes. En este caso, se

⁴⁵ Acerca del impacto perverso de la descentralización, ver Prud'Homme (1995). Con respecto a los problemas de la descentralización en América Latina, ver Abrucio & Ferreira Acosta (1998).

plantean algunos problemas, a saber: ¿cuál es el proceso selectivo y quién puede formar parte de estas agencias? Aparte de esto, dada la escasez de recursos en una gran parte de América Latina, ¿de qué modo se han sostenido estas agencias?

La transparencia gubernamental depende del grado de libertad de prensa existente en el país. Es bueno recordarlo: los gobiernos que constantemente se comunican con la población no siempre son los que más permiten la libertad de opinión y de discusión; tampoco son, en principio, permeables al control social. Por esto, este tópico es de fundamental importancia para el éxito de la responsabilización de la administración pública.

Es preciso analizar qué canales institucionalizados de reclamo ante el gobierno se crearon a lo largo de los últimos años y qué resultados se obtuvieron en términos de responsabilización. Debe considerarse, asimismo, el argumento según el cual el control social no tiene, en principio, una relación lineal con la cuestión de la eficiencia. El debate ha mostrado que la mejor solución consiste en realizar un *trade off* entre el valor de la eficiencia y el valor democrático, a pesar de que existen pocas investigaciones empíricas que demuestren cómo esto se concreta, ubicándose actualmente la discusión más en el terreno normativo. Así, el estudio de los casos latinoamericanos puede ser una excelente oportunidad para analizar cuáles han sido los efectos de la democratización de la administración pública sobre el desempeño gubernamental.

4. Responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados

La responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados se realiza, básicamente, mediante la evaluación *a posteriori* del desempeño de las políticas. El hecho es que tales evaluaciones se han extendido por varios países, de Gran Bretaña a Francia, del Canadá a Nueva Zelanda. Gerald Caiden y Naomi Caiden (1998:52) muestran que, por ejemplo, dos tercios de las ciudades estadounidenses y la mitad de las agencias federales declaran que utilizan sistemas de evaluación del desempeño a comienzos de la década del 90'.

La importancia primordial de la introducción de la lógica de los resultados radica en el papel fundamental que juega en la nueva gestión pública, contribuyendo con el mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad gubernamental, a través de una gestión flexible y orientada hacia metas, en contraposición a la rigidez del modelo burocrático clásico, incapaz de suministrar el soporte necesario para que el Estado enfrente los nuevos desafíos políticos y económicos. La introducción de la lógica de los resultados en la administración pública, sin embargo, no puede ser vista como una mera herramienta gerencial. Ella también debe servir para aumentar el control de los ciudadanos sobre la burocracia.

A pesar de tener la finalidad de ayudar a constituir una administración orientada hacia los ciudadanos, los controladores en este tipo de responsabilización son, en primer lugar, burócratas entrenados para realizar la evaluación de resultados, por lo cual necesitan poseer aptitudes diferentes a las relativas al mero control *a priori* y al cumplimiento de las normas burocráticas. Sin embargo, la ejecución de este control no puede tener lugar en forma aislada, y sí debe ser informado y fiscalizado por las demandas de la población y por la señalización de prioridades hecha por los representantes políticos.

Es en este sentido que la responsabilización vinculada al control de resultados tiene más de un agente, diferenciándose de las formas clásicas de *accountability*. En gran medida, procura alcanzar un doble objetivo: por una parte, modificar el comportamiento auto-referenciado del funcionariado público, fiscalizándolo a través de metas claras y contractualizadas, las cuales se encuentran definidas no sólo por los burócratas, sino también por agentes externos (ciudadanos y políticos) a ellos; y por otra parte, conformar una modalidad de *accountability* basada en el desempeño, toda vez que es esencial mejorar el desempeño en las acciones gubernamentales para que el Estado recupere ahora su legitimidad social. En relación con el primer objetivo, a pesar de que el principal controlador sea la

propia burocracia, existe un aumento del control sobre ella, pudiendo esta fiscalización inclusive ser más eficaz que los controles tradicionales de la burocracia. En lo que atañe al segundo objetivo, la responsabilización basada en el desempeño es fundamental para viabilizar una nueva gobernabilidad democrática, en la que el aparato estatal comparte con la sociedad la responsabilidad por las acciones colectivas.

La calidad, y al mismo tiempo el desafío, de la responsabilización por medio de la lógica de los resultados estriba en compatibilizar el mejoramiento gerencial logrado por la administración pública basada en la evaluación *a posteriori* de los resultados con la mayor fiscalización y compromiso de la población en relación con la marcha de las políticas. Así, la premisa adoptada aquí es que el éxito de este tipo de responsabilización depende de un aprendizaje mutuo entre la administración pública y la sociedad. De acuerdo con Joan Prats (1998), la determinación de las metas de los programas gubernamentales debe orientarse más por la satisfacción de los ciudadanos que por una concepción unilateral de los administradores. Aun cuando pueda parecer obvia tal afirmación, el hecho es que la administración burocrática clásica tendió más a obedecer sus designios particulares que las demandas de la población. Esto ocurría, en gran medida, porque no existía ningún control específico del desempeño de los gobiernos. Es por esta línea que la responsabilización por medio de los resultados tiene probabilidades de acortar el distanciamiento entre la lógica de los proveedores de servicios y la de sus usuarios.

De acuerdo con Gerald Caiden y Naomi Caiden (1998:67), la evaluación de resultados, tomada como forma de responsabilización, puede desempeñar una función pedagógica en lo que concierne a las relaciones entre el Estado y la sociedad: “Las informaciones (acerca de la evaluación del desempeño) deben ser educativas por naturaleza, informando al público lo que debe (verdaderamente) conocer y contribuyendo con el desarrollo de una sociedad civil activa y participativa. Las declaraciones anuales (en cuanto a los resultados de las políticas) actuarían fortaleciendo la confianza en las agencias públicas, incentivando la moral tanto de los funcionarios públicos como de los clientes (...), contrarrestando el criticismo mal informado, y mostrando qué bienes y servicios suministra (bien) el gobierno”.

La tarea de instituir esta nueva forma de responsabilización es esencial para reconstruir la gobernabilidad democrática, no obstante lo cual no es fácil hacerla efectiva. Por lo tanto, es preciso, en primer lugar, que exista una buena producción y una transmisión regular de las informaciones acerca de las políticas públicas, ya que si no, se torna imposible la fiscalización y la participación de la sociedad. Para el caso latinoamericano, es preciso estimar cuáles son las condiciones de los órganos de información, y si existe una profesionalización de los funcionarios en esta área, así como también si están ocurriendo reformas con el propósito de modernizar este proceso.

Pero es igualmente necesario modificar la cultura tanto de los funcionarios públicos como de los ciudadanos en relación con la provisión de servicios. Los obstáculos serán, del lado de la sociedad, una fuerte desviación paternalista y clientelista, y del lado de la burocracia, una propensión al comportamiento aislado y tecnocrático. Los estudios empíricos deben mostrar qué iniciativas están siendo tomadas en los países latinoamericanos para cambiar esta cultura y cuáles son los resultados hasta ahora alcanzados.

La administración basada en el control *a posteriori* del desempeño, como lo demuestra la experiencia internacional, tiene como uno de sus pilares la descentralización de poder hacia las agencias que prestan el servicio a la población. De esta descentralización funcional resulta, las más de las veces, una descentralización de las tareas hacia los niveles subnacionales de gobierno. Aquí se encuentra una cuestión fundamental para el control de resultados: normalmente existe un grado significativo de captura de la burocracia por parte de la clase política o por los grupos más organizados en los niveles locales de gobierno. Esta captura pervierte la idea de responsabilización siguiendo la

lógica del desempeño, por el hecho de que, en lugar de que la evaluación responda a criterios públicos, ella se pondrá al servicio de determinados sectores.

La captura se torna un problema todavía más relevante en la medida en que la consulta a los usuarios de los servicios cuenta en la evaluación de los resultados, y ésta, a su vez, puede resultar en sanciones o en gratificaciones a los funcionarios públicos. Ahora bien, esto puede hacer que los burócratas privilegien la atención de los grupos más organizados de ciudadanos, en detrimento de la equidad y de la universalización de los derechos, para no verse perjudicados en la estimación de su desempeño (Frederickson, 1992). Los estudios sobre la responsabilización a través de la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública deben analizar si ha ocurrido la captura de la burocracia local latinoamericana en las evaluación de resultados, y qué medidas se han tomado - o no - para modificar esta situación.

En materia de responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados, se plantean dos problemas conceptuales que pueden repetirse en el caso latinoamericano. El primero se refiere a la existencia de más de un controlador y la consiguiente necesidad de compatibilizar la acción de los diferentes grupos. En último término, si los usuarios locales exigen la estimación de una determinada meta y los políticos escogen otra, ¿cómo habrá de resolverse este conflicto? Y si la burocracia es la encargada de evaluar, ¿cuál es el peso de los otros controladores sobre ella? La respuesta está en encontrar una combinación óptima entre los participantes de la responsabilización. Esta combinación óptima, debe enfatizarse, no significa la existencia de un consenso total y constante entre las formas controladoras. Los controles mutuos - *checks and balances* - son fundamentales para el equilibrio entre los controladores presentes en este tipo de responsabilización. De esta manera, el estudio de las experiencias latinoamericanas debe analizar cómo están siendo compatibilizadas las lógicas de los controladores y qué formas de control mutuo están siendo utilizadas aquí para la *accountability* basada en los resultados, evaluando sus éxitos y sus fracasos.

La definición de los objetivos a ser perseguidos por la evaluación de los resultados constituye el segundo problema conceptual. Como bien argumenta Adam Przeworski (1998a:54), al contrario de las empresas privadas, cuya meta es la obtención de lucro, las organizaciones públicas se enfrentan con múltiples objetivos. Atender el mayor número de usuarios, ser eficientes en el manejo de recursos obtenidos de impuestos pagados por los contribuyentes, ofrecer servicios con calidad, anticiparse preventivamente a problemas cuyos costos - sociales y económicos - serán mayores más tarde, se encuentran entre las principales metas del gerente gubernamental. La opción se escoge políticamente, y al fin de cuentas no habrá nunca un criterio meramente técnico para resolver este problema. América Latina enfrenta hoy, simultáneamente, una crisis fiscal, ineficiencia gerencial y graves disparidades sociales. ¿A cuál de estas cuestiones deben responder las políticas? Es cierto que raramente se escoge sólo uno entre los objetivos, existiendo una compatibilización entre ellos. De esta reflexión surgen las siguientes interrogantes: ¿Cómo están montando sus índices de desempeño las experiencias latinoamericanas? Tales índices ¿tienen priorizados sus objetivos?

En realidad, de estas dos cuestiones surge el gran problema de la responsabilización mediante la introducción de la lógica de resultados: ¿Debe el gobierno ser interpelado en relación con el aumento de la eficiencia y de la eficacia en qué tipo de política? Tomado como un fin en sí mismo, el control de resultados puede esconder la lógica política de distribución de recursos y de definición de prioridades a las cuales tal mecanismo está subordinado. Los estudios sobre las experiencias latinoamericanas deben procurar descifrar cuáles han sido las agendas políticas que subyacen a la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública.

5. Responsabilización por competencia administrada

La responsabilización por competencia administrada es también un importante elemento en el

engranaje de la nueva gestión pública. Su estructura se basa en la premisa de que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a las demandas de los ciudadanos. La solución propuesta es aumentar el número de proveedores, pasando del monopolio a la pluralidad de agentes, y establecer una competencia administrada entre ellos, de modo que ese proceso competitivo sirva, al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad del gobierno de rendir cuentas a la población en relación con los servicios públicos.

Es importante destacar la importancia del calificativo “administrada” junto a la palabra competencia. La competencia administrada significa que la competencia es guiada por índices y metas contractualizadas entre el órgano gubernamental central o una agencia reguladora, y los prestadores de servicios públicos, con base en los cuales los burócratas pueden penalizar, recompensar o procurar corregir la acción de los proveedores. Este mecanismo, por lo tanto, va más allá de la competencia, poniéndose al servicio de propósitos públicos previamente determinados. Por otra parte, la competencia administrada es una forma de que el Estado actúe en sistemas de cuasi-mercado para evitar las consecuencias indeseables de la competencia, tales como el aumento de la desigualdad en el suministro, o para responder a otras variables de las que la pura lógica mercantil de la competencia no da cuenta - como es el caso típico de la medicina preventiva, cuyos elementos deben estar presentes en la política del área de salud, independientemente de la competencia.

Este proceso de competencia administrada tiene lugar en tres situaciones: entre órganos gubernamentales, a través de la descentralización de funciones; en la privatización efectuada bajo régimen de concesión de los servicios públicos, en que empresas privadas compiten entre sí y procuran conquistar consumidores; y en la delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales, vale decir, a organismos del Tercer Sector o de la comunidad. En todos estos mecanismos de competencia administrada, como se ha dicho anteriormente, es fundamental que exista una regulación estatal, aunque diferenciada para cada una de las situaciones. En el primer caso, la regulación significa fortalecer los instrumentos del núcleo central del Estado para supervisar las actividades descentralizadas; en el segundo caso, es necesaria la creación de una agencia reguladora, independiente del Ejecutivo y del Legislativo - aunque responsable ante estos poderes -, cuya tarea es la de fiscalizar los sectores privatizados, velando por el mantenimiento de la competencia, de las inversiones y de los derechos de los consumidores; y finalmente, en el tercer caso, debe haber una constante vigilancia de los servicios traspasados a agentes públicos no estatales, a través del cumplimiento de contratos de gestión evaluados según la lógica de los resultados.

La dinámica de la competencia administrada la convierte no sólo en un instrumento gerencial para aumentar la eficiencia, sino también en un mecanismo para fortalecer el control de la sociedad sobre los servicios, ya sea ofreciendo mejores alternativas y, por consiguiente, teniendo la posibilidad de sancionar a los malos proveedores, ya sea a través de la participación de la sociedad civil (Tercer Sector o la comunidad local) en la gestión de los equipamientos sociales.

Existe más de un mecanismo controlador en la responsabilización por competencia administrada, procurando con esto conjugar las preocupaciones por la eficiencia, con el interés público más general⁴⁶ y con la participación social. El principal instrumento controlador es la competencia, no sola, sino administrada, concebida como forma de aumentar la capacidad de respuesta y la responsabilidad de los proveedores de servicios ante las agencias gubernamentales y ante sus ciudadanos-usuarios. La forma de hacer efectivo este objetivo se expresa en la actuación de una burocracia reguladora fuerte y bien preparada, segundo agente controlador, con autonomía en relación tanto con los políticos como con los gerentes de las empresas privatizadas o de los equipamientos sociales. De manera subsidiaria, la

⁴⁶ La preocupación por el interés público más general significa tomar en cuenta cuestiones redistributivas, éticas y de actuación en la prevención de problemas sociales, ninguna de ellas abordadas en forma natural e inmediata por el principio de competencia entre los proveedores de servicios públicos.

sociedad también actúa como agente controlador, a través de la administración de las organizaciones del sector público no estatal, o de la participación de los usuarios en el control de estos órganos en sus consejos directivos. La compatibilización entre estos tres agentes o mecanismos controladores no es natural, y encontrar un consenso único y general entre ellos no debe constituirse en un objetivo. Tal como se ha afirmado con respecto a la responsabilización basada en los resultados, una cierta tensión y un control mutuo - los *checks and balances* - entre las formas controladoras, son ingredientes fundamentales para el éxito de la responsabilización por competencia administrada.

Entre los principales puntos positivos de la competencia administrada se destaca, en primer lugar, la concepción de Estado-red que guía esta forma de responsabilización. Por medio de esta concepción, elaborada con mayor precisión por Manuel Castells (1998), el Estado realiza sus políticas en conjunto con la sociedad, dividiéndose la autoridad en una red de instituciones. El Estado se convierte en el coordinador de la acción colectiva, catalizador de energías y regulador, tomando el lugar del Estado ejecutor, el que “rema”, en palabras de Osborne y Gaebler (1992). La competencia administrada amplía la gama de proveedores de servicios públicos, porque el Estado no conseguirá - y no sería recomendable que lo hiciera - ser el único proveedor de bienes públicos. Esto no quiere decir que la responsabilidad última por las políticas se haya escapado de las manos del Estado.

El segundo aspecto importante de la responsabilización por competencia administrada es el énfasis en el consumidor de los servicios públicos. En el modelo burocrático clásico, si bien se hace referencia al término ciudadano, no suelen ser respetados los derechos de la población como usuaria directa de los servicios públicos. La participación como consumidor amplió el radio de acción de responsabilización de la administración pública, creando un modo más de instaurar el proceso de *accountability*.

El tercer y más importante punto positivo es la creación del espacio público no estatal. Su concepción es extremadamente relevante para superar la clásica dicotomía Estado *versus* mercado, la cual no responde a los problemas de suministro de los servicios públicos ni tampoco a las demandas de participación de los ciudadanos, que se multiplican en todo el mundo ⁴⁷.

Por medio de las organizaciones públicas no estatales, la participación puede darse no sólo en el control de los servicios, sino también en la cogestión, ya sea por medio de las entidades del Tercer Sector - organizaciones cada vez más importantes en el mundo actual ⁴⁸ -, ya como socio de las organizaciones proveedoras, o ya sea que los consejos administrativos de estas organizaciones puedan permitir la incorporación de los usuarios.

Asimismo, las organizaciones del Tercer Sector que asumen los servicios, por lo común tienen, en comparación con la burocracia en general, mayor afinidad técnica e inclusive afectiva en relación con determinados temas. Las motivaciones del Tercer Sector, por su parte, van más allá de la dimensión pecuniaria. Tal como se ha argumentado en el informe del CLAD de 1998, la mayor motivación de las organizaciones públicas no estatales es el corolario de un: “(...) compromiso ideológico con la causa en cuestión - servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo - estrecha(ndo) los vínculos de los miembros de estas organizaciones, siendo esto más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos o aquellos orientados hacia el lucro. En las políticas del área social, es de importancia central la dedicación humana, presente sobre todo en organizaciones cuya base es la solidaridad” (CLAD, 1998:37-38).

⁴⁷ Con respecto a la importancia del espacio público no estatal, al igual que cómo salir de la dicotomía Estado *versus* mercado en cuanto a modificar la gerencia pública en pro de la eficiencia y de la responsabilización, ver Bresser Pereira, Luiz Carlos & Cunill Grau, Nuria (1998).

⁴⁸ Un estudio de Lester Salomon (1997:94) mostró que, en una muestra de siete países desarrollados (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Hungría y Japón), el Tercer Sector empleaba 12 millones de empleados con pago a tiempo integral, a los que se suman más de 5 millones de voluntarios. La referencia de estos datos es de 1990, y hay indicios de que ha habido un aumento de la importancia del Tercer Sector.

Otra ventaja de las organizaciones públicas no estatales es la de involucrar tanto la responsabilidad de los dirigentes como la de los participantes de las organizaciones, tornándolos más comprometidos con el destino de sus entidades, a diferencia de lo que ocurre normalmente con la burocracia estatal. Más aún, se adopta una visión más “empresarial” de la gerencia, dada la autonomía y la responsabilidad que ostentan los miembros de estas organizaciones. Si a esto se suma la mayor dedicación a determinadas causas, podemos concluir como lo hace Carlos Morales (1998:84), que el éxito de las organizaciones públicas no estatales proviene: “(...) de una percepción “empresarial” que no tienen las organizaciones estatales, y de un compromiso social que las organizaciones privadas no pretenden tener”.

Tal como ocurre respecto de la responsabilización por la lógica de los resultados, las organizaciones públicas no estatales procuran compatibilizar la eficiencia administrativa con la democratización de las políticas públicas. Pero las organizaciones públicas no estatales alcanzan esta metas con dos diferencias. En primer lugar, aumentan la capacidad de articulación de las diferentes organizaciones sociales con la ejecución de las políticas públicas, estableciendo redes con los sectores más interesados y/o mejor calificados para atender determinadas demandas. En segundo lugar, la prestación de las políticas abandona el campo auto-referenciado de la burocracia, otorgando voz directa a los usuarios, quienes, a su vez, serán los más interesados en el éxito de los programas gubernamentales, creando un círculo virtuoso.

Para garantizar el éxito de la responsabilización por competencia administrada, primero se deben establecer mecanismos contractuales adecuados, ya que en caso contrario, puede perderse la capacidad de responsabilizar el sistema y de incentivar el mejoramiento del desempeño. En este sentido, es preciso analizar qué tipos de contratos han sido montados en los países latinoamericanos y cuáles son sus resultados. La formulación precisa de los contratos y su adecuada divulgación, esenciales para potencializar el control social de los servicios, también deben ser objetivos a perseguir en América Latina. Aquí, la cuestión de la transparencia de las instituciones públicas, ya tratada en el tópico de la responsabilización a través del control social, es una pieza clave de la responsabilización por competencia administrada. Dada la tradición de poca transparencia de la administración pública latinoamericana, los estudios de caso tendrán que estar atentos a esta cuestión.

El montaje de un marco regulatorio - reglas y agencias - es otro aspecto estratégico en la competencia administrada. El problema es que tampoco en este caso existe una tradición en América Latina, más allá del hecho de que la primera ronda de reformas prácticamente desestimó esta cuestión. En lo que tiene que ver con las áreas básicas privatizadas, tales como transportes o energía eléctrica, es importante destacar la gran asimetría de poder e información entre las empresas y sus principales usuarios, los más pobres y menos informados, pues son éstos quienes normalmente más dependen de esos servicios. Como bien señala Oscar Oszlak (1997:26), la retirada del Estado de la producción directa de estas actividades no puede significar la creación de una situación de “desprotección social”.

El marco regulatorio también es un elemento estratégico para garantizar buenos resultados en la competencia entre organizaciones públicas no estatales que gerencian servicios públicos. Esto es así porque es preciso hacer valer los contratos, fiscalizando con regularidad a los proveedores de los equipamientos sociales. Más allá de la existencia de una literatura considerable que pone en evidencia la capacidad gerencial del Tercer Sector y de la comunidad, los controles públicos siempre son necesarios, pues la responsabilidad última, como ya se ha dicho, sigue siendo de los gobiernos. ¿De qué manera las naciones latinoamericanas están controlando las actividades traspasadas a las organizaciones públicas no estatales? ¿Cuáles han sido las formas más exitosas?

El éxito de los mecanismos regulatorios depende de la profesionalización de la burocracia implicada en la realización de esta fiscalización. Con este fin, los gobiernos latinoamericanos tendrán que suministrar un entrenamiento gerencial específico a estos funcionarios, ya que la formación de ellos

se vincula con el modelo burocrático clásico y con la producción de bienes y servicios.

La oferta plural de servicios es otro aspecto esencial para la competencia administrada. De acuerdo con Cunill Grau (1997:306), la oferta plural de servicios es un elemento importante para que haya competencia en los hechos, y al mismo tiempo equidad en la ejecución de las políticas. Debe destacarse este punto en el contexto de escasez de recursos que vive América Latina: si no hubiese una oferta plural de servicios, los sectores más organizados de la sociedad serían “más consumidores que otros”. Así, los estudios empíricos tendrán que verificar cuán plural está siendo la oferta de servicios, o si la competencia ocurre en lugares con mayores niveles de renta, o inclusive, si la provisión de los servicios está dominada por unos pocos, quienes ofrecen mejor calidad a los más ricos y peor calidad a los más pobres.

Uno de los mayores peligros de la competencia administrada es la instauración de una competencia salvaje entre las agencias, lo que traería aparejadas dos consecuencias graves con respecto a la mejora de las condiciones sociales en América Latina. La primera es la posibilidad de que una competencia desenfrenada lleve a la pérdida de la racionalidad de la política como un todo. Esto es preocupante dada la necesidad de optimizar al máximo los recursos públicos en una era de escasez. Por otra parte, si el modelo competitivo no tuviese mecanismos que puedan también incentivar la cooperación entre los diversos proveedores, los servicios que fuesen mejor evaluados y co-administrados por los consumidores estarán siempre en mejor situación, en una especie de círculo virtuoso, en tanto que los peores servicios seguirán siendo malos, pues sus usuarios más activos, y por ende quienes pueden realizar modificaciones, cambiarán de equipamiento social. Aparte de esto, como el resultado de la competencia conduce a determinadas sanciones o recompensas, la competencia salvaje puede terminar siguiendo una lógica perversa. De acuerdo con la argumentación de Abrucio (1998:189): “El modelo de competencia puede llevar a un (...) juego de suma cero. Es decir, el equipamiento social vencedor (aprobado por la población), al comienzo del juego, “toma todo” (*takes all*), ganando la totalidad de los incentivos para seguir siendo el mejor. Mientras tanto, la unidad de servicio público que haya obtenido las peores calificaciones de los consumidores “pierde todo”, lo que resultará indirectamente en la aplicación de incentivos para que este equipamiento social siga siendo el peor. En este juego, el mayor perdedor es el principio de equidad en la prestación de los servicios públicos, al conferir a (una parte de los) consumidores la posibilidad de ser más ciudadanos que otros”.

Cabe destacar además que la lógica del consumidor de los servicios públicos no obedece al puro modelo de decisión de compra vigente en el mercado. Esto es así porque determinados servicios públicos tienen carácter compulsivo, no permiten una comparación inmediata y una escogencia. Las delegaciones de policía o el cuerpo de bomberos son ejemplos típicos de servicios públicos compulsivos. Por otra parte, las distancias geográficas constituyen un obstáculo a la libre escogencia de alternativas de servicios por parte de los ciudadanos, obstáculo éste que se torna más importante en la medida en que se agrega a las diferencias de renta.

La investigación sobre los casos latinoamericanos debe analizar si se están adoptando mecanismos de coordinación en el interior de la competencia administrada y si se está consiguiendo evitar que haya desigualdades en la prestación de los servicios.

Una última cuestión con respecto a la responsabilización por competencia administrada es la posibilidad de que sus mecanismos transformen al ciudadano en un mero “participante administrativo”, resumiendo su participación política en el compromiso directo con un determinado equipamiento social, y llevándolo a olvidar otras importantísimas esferas del mundo público (Cunill Grau, 1997:130). Así, es necesario evaluar cómo la competencia administrada puede sumarse a las demás formas de responsabilización en el contexto de América Latina.

III. Conclusión: el sistema de responsabilización

El análisis de todos los capítulos se completará, al final del libro, con una reflexión que enfoca la responsabilización como un sistema, exponiendo sobre todo los dilemas que marcan la tentativa de conjugar las cinco formas de responsabilización y qué estrategias están siendo adoptadas o pueden ser pensadas para ecuacionar mejor esta cuestión en América Latina.

No caben aquí, por lo tanto, comentarios pormenorizados sobre el sistema de responsabilización y su viabilidad. Sólo formularemos los aspectos principales del problema, que serán tratados exhaustivamente en la conclusión. Para esto, partimos de la siguiente observación de Cunill Grau (1997:292): “La responsabilización de la administración pública revela su carácter multidimensional como expresión tanto vertical como horizontal, en una tensión que, sin embargo, es complementaria”.

De esta frase se concluye, en primer lugar, que la responsabilización es multidimensional. Siendo así, ninguna forma de responsabilización puede dar cuenta en forma aislada del problema general de la *accountability*. El control parlamentario, por ejemplo, no responde a las demandas verticales en el sentido de la rendición de cuentas en el período entre las elecciones. El mecanismo de la competencia administrada procura la responsabilización de los gobernantes según la eficiencia y la eficacia de sus políticas, pero no tiene cómo responder a la cuestión de la corrupción, ni tampoco a la necesidad de que se presenten alternativas más generales de programas de gobierno por parte de la oposición político-partidaria de los ocupantes de los cargos públicos.

En consecuencia, es fundamental la unión de los mecanismos horizontales y verticales, de los controles de la probidad con los del desempeño, cada uno complementando las insuficiencias de los otros. Pero, ni siquiera partiendo de esta concepción cabe admitir la existencia de un sistema que conduzca a una responsabilización integral de los gobiernos. En el mejor de los casos, puede pensarse en una combinación óptima de las formas de responsabilización, teniendo a la *accountability* como idea reguladora - en el sentido kantiano - y no como una solución definitiva.

Establecer mecanismos complementarios entre las formas de responsabilización no sólo puede fortalecer el sistema, sino que, sobre todo, facilitar el mayor éxito posible de cada una de las partes. En este sentido, las audiencias públicas constituyen un elemento de control social fundamental para el éxito de la responsabilización por la vía parlamentaria. La lógica de los resultados suministra los parámetros de competencia administrada. La lógica de los procedimientos orienta la participación social en términos de información sobre las actividades gubernamentales. Y así sucesivamente. Los capítulos que siguen mostrarán las complementariedades existentes entre la forma de responsabilización estudiada y las demás, destacando también qué obstáculos han impedido esta complementariedad en América Latina.

Pero no sólo existe complementariedad en el sistema de responsabilización. Entre los mecanismos de responsabilización existen igualmente tensiones y contradicciones. El trabajo habrá de mapear cuáles son y cómo se presentan estas tensiones en las experiencias latinoamericanas. La respuesta a estas tensiones radicará en lograr un punto de equilibrio y no en la eliminación de las mismas. Siguiendo este razonamiento, será preciso averiguar si está teniendo lugar un predominio de ciertas formas de responsabilización sobre las demás, cuáles son los efectos consiguientes sobre la gobernabilidad democrática y cómo en los casos estudiados se han buscado maneras de equilibrar, dentro de lo posible y de lo deseable, los componentes del sistema de responsabilización.

Las tensiones y contradicciones no sólo están presentes en los mecanismos de responsabilización. Ellas forman parte del conflicto existente entre los valores que la responsabilización pretende alcanzar. Si históricamente la *accountability* se encontraba básicamente orientada a la fiscalización de la probidad administrativa y del posible abuso de poder de los gobernantes, más recientemente ella tiene que dar cuenta también de la responsabilización en relación con el desempeño, así como con lo que atañe a las demandas de participación y control social sobre los gobernantes. Ciertamente, estos valores

son complementarios, pero no obstante, ¿cómo conjugarlos? No hay una solución única, y los estudios de caso muestran qué estrategias han sido adoptadas por los países latinoamericanos.

El sistema de responsabilización depende igualmente de la instalación de *checks and balances* entre sus cinco formas, de modo de evitar el desequilibrio en la prosecución de los valores ligados a la *accountability*. Ejemplificando una vez más, el control social debe ser un contrapeso al control parlamentario, y la introducción de la lógica de los resultados a la fiscalización meramente burocrática de las actividades gubernamentales. Podrían citarse otros ejemplos, pero el punto fundamental a destacar es que las formas de responsabilización se combinan tanto por la armonía como por el control mutuo. La cuestión está en saber dónde puede actuar un control sobre otro, sin desequilibrar el sistema como un todo.

Los valores vinculados a la responsabilización son normativamente deseados por todos, pero prácticamente no hay investigación empírica comparativa que muestre qué estrategias son utilizadas y cuáles fracasan o son exitosas en la búsqueda de un punto óptimo de compatibilización entre los diferentes tipos de responsabilización. Este es el desafío que nos guió en la definición y problematización de la *accountability*, y al que los estudios de los casos latinoamericanos, en la medida de lo posible, procuran responder.

Bibliografía

- Aberbach, J. (1990) *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Abrucio, F. L. (1998) “Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional”. In L.C. Bresser Pereira & P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro
- _____ & Ferreira Costa, V. M. (1998) *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.
- Amorim Neto, O. (1998) *Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers*. Tesis de Doctorado. University of California, San Diego (UCSD). San Diego.
- Banco Mundial (1997) *O Estado num mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. World Bank. Washington.
- Barzelay, M. (1992) *Breaking through bureaucracy - a new vision for managing in government*. Los Angeles, California, University of California Press.
- Behn, R. (1998) “O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática”. *Revista do Serviço Público*, 49, 4. Enap. Brasília.
- Bezerra, M.O. (1995) *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Relume Dumará/Anpocs. Rio de Janeiro.
- Bresser Pereira, L.C. (1997) “Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, *Cadernos Mare*, 1, Brasília.
- _____ (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*, Editora 34, São Paulo/Brasília.
- _____ (1998a) “Da administração pública burocrática à gerencial”. In L.C. Bresser Pereira & P.Spink (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- _____ & Cunill Grau, N. (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD/Paidós. Buenos Aires.
- Butler, R. (1993) The evolution of the civil service - a progress report. *Public Administration*, 7 (13).

- Caiden, G.E. & Caiden, N. J. (1998) “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”. *Reforma y Democracia*, 12. CLAD. Caracas.
- Cassese, S. & Franchini, C. (1989) *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*; II. Bologna, Mulino.
- Castells, M. (1998) *Hacia el Estado Red? Globalización, economía e instituciones políticas en la era de la información*. Seminario Internacional Sociedade e Reforma do Estado, 26-28 de março. São Paulo.
- Cavarozzi, M. (1992) *La crisis de la matriz Estado-céntrica: política y economía en la América Latina contemporánea*. Overseas Development Council. Washington, D.C.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD. Caracas.
- CEPAL (1997) *La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre social*. CEPAL. Santiago.
- Clarke, T. (1993) *Reconstructing the Public Sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Institut fur Wirtshafts und Sozialforschung. Germany.
- Colazingari, S & Ackerman, S. R. (1998) “Corruption in a Paternalistic Democracy: lessons from Italy for Latin America”. *Political Science Quarterly*, 113, 3.
- Crozier, M. (1967) *Le Phénomène Bureaucratique*, Éditions du Seuil, Paris.
- Cunill Grau, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD/Nueva Sociedad. Caracas.
- _____ (1999) “La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia”. *Reforma y Democracia*, 13. CLAD. Caracas.
- Dahl, R. (1989) *Dilemmas of pluralist democracy - autonomy versus control*. Yale University Press. New Haven.
- D’Auria, G. (1996) “Os controles”. *Revista do Serviço Público*, 120, 3. Enap. Brasília.
- Denhardt, D.G. (1994) “Character, ethics and transformation of governance”. *International Journal of Public Administration*, 17, 12.
- Eliassen, K & Kooiman, J. (1993) *Managing Public Administration: lessons from contemporary european experience*. Sage Publications. London.
- Evans, Peter (1993) “O Estado como problema e solução”. *Revista Lua Nova*, 28/29. Cedec. São Paulo.
- Figueiredo & Limongi (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV/Fapesp. São Paulo.
- Flynn, N. & Strehl, F. (1996) *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. New York/London.
- Frederickson, G.H. (1992) Hacia una teoría del público para la administración pública. *Gestión y Política Pública*, 1(1).
- Gray, A. & Jenkins, B. (1995) From public administration to public management: reassessing a revolution? *Public Administration*, 73(1).
- Gray & Kaufmann (1998) “Corrupção e desenvolvimento”. *Finanças e Desenvolvimento*. World Bank. Março.
- Green, R.(1994) “Character ethics and public administration”. *International Journal of Public Administration*, 17, 12.
- Gruber, J. (1987) *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press.
- Haggard, S. (1996) “A Reforma do Estado na América Latina”. In C. Langoni (org.). *A Nova América Latina*. Fundação Getúlio Vargas Editora. Rio de Janeiro.

- Harvey (1989) *The conditional of Postmodernith - an enquiry into the origins of cultural change*. Basil Blackwell. Oxford. U.K.
- Hobsbawn, E. (1995) *Era dos Extremos: o breve século XX*. Companhia das Letras, São Paulo.
- Hoggett, P. (1996) "New Modes of Control in the Public Service". *Public Administration*, 74, 1.
- Holmes, M. & Shand, D. (1995) "Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years". *Governance*, 8(4).
- Hood, C. (1996) "Beyond Progressivism: a New 'Global Paradigm' in Public Administration?". *International Journal of Public Administration*, 19, 2.
- Jenkins, K. (1998) "A reforma do serviço público no Reino Unido". In L.C. Bresser Pereira & P.Spink (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro
- Kaufman, H. (1981) "Fear of bureaucracy: a ranging pandemic". *Public Administration Review*, 41, 1.
- Kettl, D. (1993) *Sharing power - Public governance and private markets*. The Brooking Institution. Washinhgton, D.C.
- Kiewiet, D. R. & McCubbins, M. D. (1991) *The logic of delegation: congressional parties and the appropriation process*. Chicago, University of Chicago Press.
- Jaguaribe, H. (1950) "Política de Clientela e Política Ideológica - Ensaio de interpretação da situação política brasileira". *Digesto Econômico*, 68. Julho.
- Lamounier, B. (1991) "Brasil: rumo ao parlamentarismo?". In B. Lamounier (org.). *A Opção Parlamentarista*. Sumaré. São Paulo.
- Lechner, N. (1997) "Tres formas de coordinación social". *Revista de la Cepal*, 61. Abril. Santiago.
- _____ (1998) "The transformations of Politics". In F.Agüero & J.Stark (orgs.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. North-South Center Press/University of Miami. Miami.
- Linz, J. & Valenzuela, A. (eds.) (1994) *The Failure of Presidential Democracy; The Case of Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Loureiro, M.R. (1997) *Os Economistas no Governo: gestão econômica e democracia*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro
- Mackenzie, G. & Shogan, R. (1996) *Obstacle Course*. The Twentieth Century Fund. New York.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. (orgs.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S. (1999) "Elections and Representation". In A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (orgs.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. New York.
- Marshall, T.H. (1952) *Citizenship and Social Class*. Londres.
- Mauro, P. (1998) "Corrupção: causas, conseqüências e a agenda de novas pesquisas". *Finanças e Desenvolvimento*. World Bank. Março.
- McCubbins, M. & Schwartz, T. (1994) "Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms". In M.McCubbins & T.Sullivan (orgs.). *Congress: structure and policy*. Cambridge University Press. New York.
- Metcalf, L. & Richards, S. (1989) *La modernización de la gestión pública*. Inap. Madrid.
- Minelli, A. (1990) *Ammnistrazione, politica, società*. Franco Angeli Libri. Milano.
- Moe, T. (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6.
- Morales, C. A. (1998) "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales". In L.C. Bresser Pereira & N. Cunill Grau (orgs.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD/Paidós. Buenos Aires.

- Naím, M. (1994) “Public Bureaucracies in Developing Countries: ten paradoxes”. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. World Bank Technical Paper, 259. World Bank. Washington, D.C.
- _____(1996) “Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional”. In C. Langoni (org.). *A Nova América Latina*. Fundação Getúlio Vargas Editora. Rio de Janeiro.
- O’Connell, B. (1996) “A major transfer of government responsibility to voluntary organizations? Proceed with caution”. *Public Administrative Review*, 56, 3. May/June.
- O’Donnell, G. (1998) “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Revista Lua Nova*, 44. Cedec. São Paulo.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*. Addison-Wesley. Reading, Ma.
- Ostrom, V. (1991) *The Meaning of American Federalism*, Institute for Contemporary Studies, California.
- Oszlak, O. (1997) “Estado y sociedad: nuevas reglas del juego?”. *Reforma y Democracia*, 7. CLAD. Caracas.
- Peters, B. G. (1992) “Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso”. *Dados*, 35 (3). Rio de Janeiro.
- Pollitt, C. (1990) *Managerialism and the Public Services: the Anglo American experience*. Basil Blackwell. Oxford.
- Prats i Catalá, J. (1996) “Por Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social”. *Reforma y Democracia*, 6. CLAD. Caracas.
- _____(1998) “Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX”. In L. C. Bresser Pereira & P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- _____(1998a) *Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Madrid.
- Prud’Homme, R. (1995) “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, 10 (2).
- Przeworski, A. (1998) “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent-principal”. In L. C. Bresser Pereira & P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- _____(1998a) “Democracia y representación”. *Reforma y Democracia*, 10. CLAD. Caracas.
- Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Salamon, L. (1997) “Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor”. In E.B. Ioschpe (org.). *3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. Paz e Terra/ Gife. São Paulo.
- Sartori, G. (1987) *The Theory of democracy revisited*. Chatam House. New York.
- Schiavo-Campo, S. (1996) “A Reforma do Serviço Público”. *Finanças & Desenvolvimento*. World Bank. Setembro.
- Schneider, B.R. (1993) The career connection: a comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation. *Comparative Politics*, 25, 3.
- Sennett, R. (1978). *The Fall Public Man*. Vintage Books. New York.
- Shepard, G. & Valencia, S. (1996) “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, volume 120 n° 3. Brasília.
- Silberman, B. S. (1993) *The Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.

- Soares, G. (1997) “Programas de estabilização e presidencialismo imperial: Argentina, Brasil e Peru”. *Revista Estudos Históricos*, 10, 20. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Stewart, J. & Ranson, S. (1988) Management in the public domain. *Public Money and Management*, 8(2).
- Sulbrandt, J. (1994) Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática. *Reforma y Democracia*, 2. CLAD, Caracas.
- Tanzi, V. & Schknecht, L. (1996) “Reforma do governo nos países industrializados”. *Finanças e Desenvolvimento*, 16, 3. World Bank. Setembro.
- Tocqueville, Alexis de (1977) *A Democracia na América*. Itatiaia. São Paulo.
- Trosa, S. (1995) *Moderniser l’Administration. Les Editions D’Organization*. Paris.
- Vallemont, S. (1996) *A Modernização do Estado: As Lições de uma Experiência*. Brasília, Enap, Texto para discussão, 12.