

## Responsabilización por la Competencia Administrada (\*)

Fernando Luiz Abrucio

### Introducción

En el curso de las dos últimas décadas el Estado ha venido pasando por un proceso de crisis y transformación en todo el mundo. Durante un tiempo considerable, el derrocamiento del antiguo modelo estatal fue visto predominantemente a través del prisma de la cuestión económica - déficit fiscal, fragilidad ante el capital y necesidad de que la administración pública redujese sus costos y aumentase su eficiencia. Tanto el análisis como la realización de las reformas se centraron también en la dimensión financiera o, en el mejor de los casos, en el mejoramiento de la efectividad de las políticas. A partir de la década de los noventa comenzaron a ocurrir cambios en el paradigma reformista orientado hacia el mercado, primero en los países desarrollados, y muy recientemente en América Latina, introduciendo una perspectiva política para enfocar la crisis y las formas de reconstruir el aparato estatal. En otras palabras, ello significó la discusión de los mecanismos de relegitimación del poder público que pudiesen dar cuenta del nuevo tipo de sociedad que está surgiendo.

Aparte de esto, las reformas gerenciales o posburocráticas que tuvieron lugar en algunos países, incluyendo experiencias germinales en América Latina, apuntaron hacia una mayor autonomía decisoria de los altos administradores públicos, tornando más relevante la cuestión de su responsabilización democrática. Es en este contexto que la temática de la *accountability* o **responsabilización** se incorpora al debate de la reforma del Estado.

El gran desafío de hacer más efectiva la acción gubernamental sólo puede ecuacionarse si se restaura la confianza de la población en lo que tiene que ver con el Estado. Por otra parte, la mayor eficiencia de los servicios suministrados por el Estado depende de una mayor autonomía gerencial de los administradores. Para alcanzar estos dos objetivos, no bastan los instrumentos clásicos de responsabilización. El control parlamentario, el sistema electoral, la fiscalización procedimental de los actos de la administración, siguen siendo esenciales, pero a esos mecanismos deben agregarse y no contraponerse, formas de responsabilización basadas en el desempeño gubernamental y en la participación y el control sociales. En este sentido cabe citar, por ejemplo, la responsabilización según la lógica de los resultados y la vinculada a la contractualización y a la competencia administrada.

A pesar de que las responsabilidades basadas en el desempeño gubernamental se encuentren más identificadas con la racionalización administrativa, ellas son igualmente importantes para dar respuesta a las demandas de la población. De esta manera, se rechaza la adopción meramente instrumental y administrativa de los mecanismos de contractualización y competencia, defendida por la visión neoconservadora de la reforma del Estado, cuyo objetivo, según Nuria Cunill Grau, es “restaurar los fundamentos no políticos de la sociedad”. Esta pretendida despolitización va en dirección contraria a la republicanización y a la democratización del Estado, en nombre de valores meramente mercantiles que no dan cuenta de las temáticas de la equidad y de la responsabilización (Cunill Grau, 1997: 42; Bresser Pereira, 1998: capítulo 3).

Alejándose tanto de la perspectiva neoconservadora como de aquellos que defienden el mantenimiento integral del modelo burocrático clásico<sup>1</sup>, este trabajo argumenta que las nuevas

---

(\*) Traducido del portugués por Ana Sánchez por encargo del CLAD.

<sup>1</sup> Los defensores del mantenimiento del modelo burocrático clásico afirman que la nueva gestión pública da la primacía a la economía y a la eficiencia en relación con otros aspectos del interés público. De hecho, de la fase inicial de reforma de comienzos de los años noventa, muchas orientaciones surgidas del modelo posburocrático ubicaron la responsabilización en un segundo plano. Sin embargo, de maneras y con intensidades diferenciadas, las experiencias nacionales han apuntado hacia la necesaria conjugación de la racionalidad administrativa con el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilización del Poder Público.

responsabilizaciones por desempeño deben combinar la perspectiva económica con la política, con miras a fortalecer la *accountability* gubernamental democrática. En algunos casos, sobre todo en el inicio de su implementación, estas formas posburocráticas de gestión no respondieron satisfactoriamente al problema de la responsabilización; no obstante, la adopción sostenida de estos mecanismos en las dos últimas décadas y la reflexión sobre tales experiencias, han llevado cada vez más a vincular la búsqueda de un mejor desempeño con el fortalecimiento de la responsabilización de la administración pública.

El objetivo de este capítulo es analizar una de estas nuevas formas de responsabilización: la **responsabilización por competencia administrada**. Ella forma parte de un conjunto de propuestas contenidas en aquello que algunos autores han designado como reforma gerencial o posburocrática, cuyos objetivos generales son:

a) la actuación de los organismos gubernamentales debe estar basada en contratos, a partir de los cuales el núcleo central del Estado establece parámetros de desempeño a las unidades descentralizadas o a prestadoras no estatales de servicios públicos, que ganan autonomía de gestión pero que, al mismo tiempo, se tornan más permeables a las demandas de los ciudadanos.

b) los contratos definen los objetivos organizacionales por un período de tiempo determinado y las formas de evaluación de la agencia descentralizada o del proveedor no estatal. Es el pasaje de una administración basada en el control paso a paso de las normas y procedimientos, ensimismados y distanciados de los ciudadanos, hacia una gestión orientada por el control a *posteriori* de las políticas, de acuerdo con el desempeño efectivamente alcanzado y medido por burócratas - con base en los contratos -, por instrumentos de cuasi-mercado y por la propia población involucrada. La contractualización, en este sentido, es uno de los principales aspectos de la administración gerencial o posburocrática (cf. Barzelay, 1992; Bresser Pereira, 1998; Holmes & Shand, 1995; y Alford & O'Neill, 1994).

c) la reforma gerencial tiene también como una de sus características básicas la de crear una pluralidad de proveedores de servicios públicos, en contra de la concepción monopólica vigente en el modelo burocrático clásico. El establecimiento de una pluralidad de proveedores posibilita, en la evaluación del desempeño, sustituir contratos detallados por parámetros comparativos y, en los casos de prestación de servicio directo al público, aumentar las opciones de escogencia por parte de los usuarios.

La competencia administrada puede ser utilizada en el plano interno de la administración pública y en la competencia entre proveedores, privados o públicos no estatales, en la prestación directa de las políticas. En relación con la responsabilización, la competencia administrada obedece, en diferentes formas y grados, a tres principios orientadores. El primero es el de la **lógica de la competencia**, que no debe confundirse con una mera transposición del mercado a la administración pública, puesto que no utiliza el precio como instrumento básico, y tampoco tiene su objetivo en el lucro. Adaptada a las peculiaridades de la esfera gubernamental, la lógica de la competencia se manifiesta en tres formas:

- en la competencia interna al sector público, que señala por medio de los costos y de la calidad quién debe ser premiado o qué organismo requiere de reformulaciones;

- en la construcción de un modelo pluralista de suministro de servicios públicos, de modo que la competencia sea uno de los principales instrumentos para definir la distribución de los recursos públicos a quienes sean capaces de gerenciar mejor los equipamientos sociales;

- finalmente, la competencia entre los proveedores funciona como un mecanismo de *exit*, para utilizar el lenguaje de Hirschman (1970), toda vez que la posibilidad de escogencia del equipamiento social por el usuario pretende reproducir en buena medida la situación del consumidor

El segundo principio orientador de la competencia administrada es el de la jerarquía burocrática. En este aspecto, son piezas fundamentales los políticos y los altos burócratas que evalúan los resultados alcanzados en forma comparativa por las agencias, premiando a los mejores y, eventualmente,

sancionando a los que presentasen los más bajos desempeños, o si no procurando encontrar nuevas formas de estimularlos en su desempeño. Se destaca que esta competencia y sus instrumentos comparativos o reguladores son orientados por el interés público.

Dadas estas características, la responsabilización por competencia administrada no crea un mercado, sino un **cuasi-mercado**, no teniendo por tanto cabida las críticas según las cuales la competencia administrada introduce una lógica de mercado en el sector público, sin tomar en consideración sus especificidades. De hecho, la literatura ha constatado, en numerosas oportunidades, exageraciones en la orientación económica de la competencia administrada, lo que lleva a privilegiar en demasía la reducción de costos y la eficiencia, en detrimento de la calidad, de la efectividad y de la equidad (Walford, 1996). En cuanto a esto, lo importante es subrayar dos cosas: en primer lugar, que la reflexión y las acciones para resolver tal problema están aconteciendo en diversas experiencias, de modo que la administración de la competencia se ve fortalecida; en segundo lugar, que se debe diferenciar claramente la competencia administrada de las reformas administrativas neoliberales que apuntan sólo a recortar costos y a reducir el Estado a su mínima expresión.

No se puede perder de vista la necesidad de mantener instrumentos de cuasi-mercado como uno de los elementos favorecedores tanto del mejor desempeño gubernamental como de la responsabilización de la administración pública. En lo que se refiere a este segundo aspecto, se trata de una medida gerencial que puede garantizar eficazmente la responsabilización de los políticos y administradores públicos.

Asimismo, se ha ampliado el número de experiencias en las cuales se reconoce el derecho de los ciudadanos a intervenir directamente en la evaluación de los proveedores de servicios públicos que se encuentran compitiendo. Con esto, los usuarios pueden actuar en una forma más decisiva en la concepción y en la implementación de las políticas públicas - en suma, se aumenta la responsabilización gubernamental. Se introduce aquí, utilizando nuevamente la terminología de Hirschman, una lógica de *voice*, típica del ciudadano. A partir del análisis de la competencia administrada, se pretende mostrar que no existe una contradicción necesaria entre la lógica del consumidor - *exit* - y la lógica del ciudadano - *voice* -, a pesar de que se plantean ciertas tensiones entre estas dos formas de control público en determinados momentos.

La existencia de estos tres principios orientadores realza la característica híbrida de la competencia administrada, singularidad que torna todavía más relevante el estudio de esta forma de responsabilización. Cómo lograr mantener un *mix* entre estos principios orientadores bajo diversas condiciones sociales, es el gran desafío actual de la competencia administrada (Exworthy, Powell & Mohan, 1999; Rhodes, 1997).

En este capítulo se intenta discutir los orígenes, las cualidades y los problemas conceptuales y empíricos de la competencia administrada, así como sus perspectivas de futuro, desde la dimensión de la responsabilización. Este texto tiene una peculiaridad en relación con los demás de este volumen: prácticamente no existen experiencias bien documentadas acerca de la utilización de la competencia administrada en el sector público latinoamericano, ni tampoco un debate con respecto a la posibilidad de implementarla en la región. En realidad, la adopción más planeada de la competencia administrada ha sido llevada a la práctica, básicamente, en el mundo anglosajón - especialmente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, y en menor medida en los Estados Unidos - aunque haya algunas experiencias en otros países, particularmente en Dinamarca y en Holanda. Por esta razón, se optó en primer lugar por el análisis teórico de los resultados de este mecanismo de responsabilización en los lugares en que fue implantado, para después mostrar si las condiciones latinoamericanas favorecen o no la utilización de la responsabilización por competencia administrada.

El trabajo se encuentra complementado por el estudio sumario de dos experiencias brasileñas que ilustran las dificultades típicas que la competencia administrada puede confrontar en América Latina.

En primer término, se analiza rápidamente un caso de competencia interna en el sector público en el área de la seguridad social. Seguidamente, se considera un experimento de política de salud - el denominado PAS, plan de asistencia médica montado por la prefectura de São Paulo - para mostrar qué obstáculos pueden surgir durante la introducción de cuasi-mercados en el suministro de servicios públicos.

Finalmente, el enfoque se encuentra direccionado hacia las posibles relaciones que pueden tener lugar en los países latinoamericanos entre la responsabilización por competencia administrada y los otros mecanismos de responsabilización. Como ha sido destacado en la Introducción del libro, es fundamental comprender no sólo cada forma de responsabilización en particular, sino sobre todo la interconexión entre ellas, en sus tensiones y complementariedades.

## **1. Origen y evolución de la competencia administrada: aspectos teóricos y empíricos**

El objetivo de esta sección es describir y analizar el origen y el funcionamiento de los principales mecanismos de competencia administrada. Son dos las formas de competencia administrada que aquí se estudian: la competencia entre organismos de la administración pública y la competencia entre diferentes proveedores de servicios públicos, pudiendo esta última ser realizada por entes públicos no estatales o por agentes privados. La opción conceptual ha sido la de destacar cada una de las formas de manifestación de la competencia administrada y detenerse más en su actuación como instrumento de responsabilización en la prestación de servicios públicos.

Habitualmente la literatura sobre el tema no plantea la unión de estas formas<sup>2</sup>, pero justificamos esta escogencia porque, a despecho de sus diferencias, estos instrumentos se movilizan por una preocupación general común: la tentativa de modificar algunas de las características del modelo burocrático clásico a partir de la introducción de la lógica de competencia combinada con los principios de jerarquía y, cada vez más, de la participación de la población en el control de las acciones gubernamentales. En suma, en mayor o menor grado, la competencia administrada es un mecanismo híbrido de responsabilización.

La concepción adoptada de la competencia administrada, por lo tanto, se aleja de la forma en que algunos críticos la identifican. Cabe aquí, en forma pormenorizada, contextualizar y definir claramente el significado de la introducción de los mecanismos competitivos, de modo de evitar las interpretaciones erróneas de este fenómeno, presentes tanto entre los defensores del modelo burocrático clásico como entre los neoliberales y privatistas.

En primer lugar, el establecimiento de la competencia administrada no significa la privatización de las actividades estatales. En cualquiera de sus manifestaciones, el Estado continúa estando presente como financiador y último responsable, aparte de que su meta orientadora es el interés público y no la maximización del lucro individual y privado.

Un buen ejemplo de esto lo constituyen las propuestas de la primera ministra inglesa Margareth Thatcher, considerada como el mayor símbolo del liderazgo neoliberal, para introducir la competencia administrada en el sistema público de salud - *National Health Service* (NHS). Estas propuestas no estuvieron en momento alguno vinculadas con la privatización efectiva de este sector - hasta por el hecho de que tales propuestas no tendrían apoyo político ni siquiera entre los conservadores, conscientes del orgullo de los ingleses en relación con el carácter público de su sistema de salud. Por el contrario, el financiamiento público, el fortalecimiento de las funciones estatales normatizadoras y

---

<sup>2</sup> Mello, Costa & Silva (1999:11) destacan la utilización de diversos nombres para variantes de la competencia administrada: *managed markets* (mercados administrados), *public competition* (competencia dentro del sector público), *consumer choice-vouchers* (modelo de escogencia del consumidor) y cuasi-mercados. A pesar de que existan diferencias, aun cuando sean pequeñas, entre estos conceptos, se optó por englobar todo en una única forma - competencia administrada - facilitando así la comprensión de los objetivos generales.

fiscalizadoras, el mantenimiento de la idea de la universalización del sistema y el modelo de pagador único (*single payer*) dieron al Estado un fuerte poder regulatorio (Mello, Costa & Silva, 1999: 6).

El traspaso de la ejecución de los servicios públicos a entes no estatales - privados o públicos no estatales - y el incentivo para la competencia entre ellos tampoco redundan en una “forma disfrazada de privatización”, como señalan algunos analistas. Esto es así porque, como se ha dicho anteriormente, el financiamiento público y el control estatal continúan siendo piezas centrales. Otra vez a partir de la competencia administrada en el NHS, paradigma en la literatura comparada en esta materia, se constata que el porcentaje referente al gasto público en salud en Inglaterra - 83% de los gastos totales en este sector - es uno de los más elevados entre los países de la OCDE, a pesar de que la proporción del gasto en salud en relación con el PIB sea baja (6,6%) en comparación con la media de los países desarrollados, que es de 7,8%, según datos de 1993 (Ferlie et alii, 1999:76). En suma, la introducción de la competencia administrada mantuvo al sector público como el principal responsable de la política de salud en Inglaterra.

La experiencia internacional en el área de la competencia administrada revela también el papel estratégico del control estatal. De acuerdo con el Informe del Banco Mundial de 1997, el aumento exitoso de la utilización de mecanismos de cuasi-mercado en la prestación de servicios públicos debe ir acompañado de una efectiva capacidad reguladora gubernamental (Banco Mundial, 1997:92). En este sentido, el objetivo de la competencia administrada, en términos típico-ideales, no es el de implantar integralmente la lógica de mercado.

Muchas de las críticas a la competencia administrada provienen, por una parte, de una contraposición rígida entre Estado y mercado, y por otra parte, de la defensa del *modus operandi* burocrático clásico y del sector público como único proveedor de los bienes públicos. La mercantilización del aparato estatal puede, en realidad, resultar no de la introducción de instrumentos basados en una lógica de cuasi-mercado, sino de la propia expansión de las actividades ejecutadas directamente por el gobierno y de las normas burocráticas. El comportamiento *rent-seeking* detectado por los autores de la *Public Choice*, por ejemplo, muestra cómo políticos y burócratas pueden aumentar el conjunto de reglas e intervenciones estatales en nombre de intereses privados<sup>3</sup>. Esta no es la única ni la mejor explicación de este fenómeno, aunque comprueba al menos que la relación entre acción burocrático-estatal y fines públicos no es necesariamente lineal y positiva.

Con base en otra línea argumentativa, el importante estudio comparativo de Peter Evans (1992) destaca igualmente que el predominio de una lógica puramente mercantil en el ámbito estatal puede florecer concomitantemente con el incremento de sus actividades. En este caso, la noción de público es sustituida por la vigencia del patrimonialismo en la esfera gubernamental. El caso extremo referido por Evans es el del ex-Zaire, hoy Congo, durante la dictadura de Joseph Mobutu<sup>4</sup>.

Sólo que, al contrario de los autores de la *Public Choice*, Peter Evans afirma que solamente un Estado con una fuerte capacidad institucional puede garantizar el combate al comportamiento *rent seeking* (Evans, 1993: 121). En contraposición a las teorías neo-utilitaristas que defienden la reducción al mínimo de la actuación estatal como forma de evitar el comportamiento promiscuo y predatorio entre políticos, burócratas y sector privado, Evans piensa que el sector público y el mercado no pueden ser vistos como antípodas, y que la mejor respuesta para garantizar la publicización es la llamada “autonomía inserta” (*embedded autonomy*), es decir, una imbricación entre la burocracia pública y los agentes privados.

---

<sup>3</sup> Sobre la teoría del *rent seeking*, ver, entre los principales autores, Buchanan, Tollison & Tullock (orgs:), 1980; y Niskanen, 1971.

<sup>4</sup> Haciendo referencia a una frase del propio Mobutu, Evans muestra cómo el crecimiento del Estado de Zaire significó su mercantilización. Dijo el dictador Joseph Mobutu: “Todo es para vender, todo es comprado en nuestro país. Y en este tráfico, poseer cualquier franja de poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, que puede ser convertido en adquisición ilícita de dinero o de otros bienes” (Evans, 1993: 120).

Por lo tanto, existen aspectos problemáticos en las premisas de los defensores del modelo burocrático clásico en su forma pura, que afectan sus críticas a la introducción de mecanismos de cuasi-mercado en el sector público. Por su parte, la discusión que suministró el primer sustento a las propuestas de competencia administrada partía del equívoco contrario: el de la superioridad de la lógica de mercado sobre la burocrática. La bancarrota de la Prefectura de Nueva York en 1975 fue el marco de una nueva visión de la administración pública, extremadamente negativa en relación con la burocracia y favorable a la adopción de la privatización y/o de la utilización de la lógica de mercado para gerenciar el sector público (Caiden, 1991: 27). Este fenómeno ocurría concomitantemente con los primeros signos de la crisis fiscal del Estado, que dejaba aún más expuestas las fallas del modelo burocrático, abriendo el camino para el surgimiento de una visión neoliberal y privatista con respecto al sector público. Desde fines de la década de los setenta hasta mediados de la década de los ochenta, éste fue el discurso hegemónico en el mundo anglo-sajón, generando un sentimiento antiburocrático que Kaufman (1981) describió como una epidemia generalizada.

A lo largo de su hegemonía, pese a todo, este discurso fue sufriendo una serie de críticas y oposiciones, aparte de que nunca fue asumido integralmente en la práctica en los países desarrollados. Esto se debió, en primer lugar, a la necesidad de mantener los gastos públicos en un nivel mucho más alto del que deseaban los defensores de la reducción del Estado a su mínima expresión. El cambio demográfico y sus repercusiones en la seguridad social, así como la reacción política en contra de un deslinde total respecto de las políticas de *Welfare*, especialmente en Europa, mostraron que bajo regímenes democráticos consolidados y marcados por un período de ampliación creciente del bienestar individual y colectivo, como fueron los años dorados de la posguerra, es poco probable la implantación de una agenda neoliberal en su totalidad.

Nueva Zelanda, que es tomada como modelo de la implantación de esta agenda neoliberal, no permitió que el “mercado auto-regulado” resolviese por sí solo el problema del bienestar social; por el contrario, entre 1980 y 1994 el porcentaje de los gastos en servicios sociales en relación con el gasto total aumentó de 57% a 69,1% (Carvalho, 1997: 23)<sup>5</sup>. La tabla siguiente expone la relación de los gastos públicos respecto al PIB, demostrando a cabalidad cómo en la OCDE no hubo una disminución drástica de los gastos estatales.

Tabla 1  
Gastos públicos respecto al PIB en algunos países de la OCDE

Países	1970	1975	1985	1995
Alemania	38,3	48,4	47,0	49,5
Australia	-	31,4	36,5	36,9
Canadá	33,5	38,5	45,3	46,5
Francia	38,5	43,4	52,1	53,7
Italia	33,0	41,5	51,2	51,8
Japón	19,0	26,8	31,6	35,4
Holanda	41,6	50,4	57,1	52,3
España	21,6	24,3	41,2	44,8
Suecia	42,8	48,4	63,3	66,0

<sup>5</sup> Otro país del mundo anglosajón que fue considerado por la literatura como realizador típico de reformas de mercado es Australia. Aquí tuvo lugar un fenómeno semejante al caso neozelandés: los gastos en servicios sociales en relación con el gasto total aumentaron de 45,5% en 1980 a 57,5% en 1994 (Carvalho, 1997: 23). Lo que tornó paradigmáticos a estos casos, junto con el inglés y el holandés, fue el cambio en la forma de suministro de los servicios públicos, que acabó con el monopolio estatal en la oferta, y creó, en distintos grados y maneras, una competencia administrada. Analizaremos este punto más adelante.

Reino Unido	36,7	44,4	44,0	43,3
Estados Unidos	30,0	32,8	32,9	33,2
MEDIA	30,5	39,12	45,65	46,67

Fuente: OCDE, 1998

El mantenimiento de los gastos públicos prácticamente en el mismo nivel no significa la permanencia del tipo de Estado y de burocracia que estuvieron vigentes en los años dorados de la posguerra. Como ya se ha señalado en la introducción del libro, tuvo lugar un cambio cualitativo en el perfil de actuación y gerenciamiento del sector público, en favor de una gestión posburocrática. Por su parte, este cambio no condujo a la reproducción de la lógica del sector privado en las actividades gubernamentales. Aquí se ubica el segundo error del argumento privatista prevaleciente en el momento inicial de los procesos de reforma del Estado en el mundo anglosajón: vanagloriar el mercado como ente auto-regulado y siempre virtuoso, que podría ser utilizado como instrumento superior de coordinación por los gobiernos.

La falacia de este argumento ya se encuentra en la premisa referida al funcionamiento ideal del mercado. La competencia y la información completas, como varios autores de diferentes líneas ideológicas comprobaron, no existen en muchas situaciones. Además, las externalidades producidas por mecanismos mercantiles no pueden ser corregidas por estos mismos mecanismos. Se incrementa aún más la necesidad de valores extramercado - o en términos de Durkheim, elementos no contractuales de los contratos - que son indispensables para el funcionamiento de una buena competencia económica, como enfatizan correctamente tanto la tradición sociológica clásica - que tiene a Weber como su mayor exponente - como la nueva sociología económica<sup>6</sup>. Robert Kuttner resume bien el papel de estos valores extramercado para la supervivencia y el funcionamiento “saludable” de la economía de mercado: “En cierto sentido, es el mercado el que obtiene ventajas de los valores extramercado que tornan nuestra sociedad de mercado soportable, mitigando el oportunismo infatigable recomendado por el modelo de mercado. Las normas de civismo son un bien público. Sin ellas, el mundo degeneraría en una sociedad de sospecha mutua permanente (...) En lugar de un mundo comercial relativamente placentero, precisaríamos mantenernos en guardia permanente contra ataques. Las fallas proliferarían. Los bancos tendrían que cobrar intereses más elevados para compensar el oportunismo generalizado. Para cada transacción tendrían que formularse garantías explícitas (...) El apretón de manos se tornaría inútil (...) Esta es la distopía que los privatistas recomiendan”<sup>7</sup>.

Aparte de esto, aun en relación con su cualidad más destacada, que es la eficiencia en la asignación, el mercado no es un garante natural de la misma, puesto que sus fallas e insuficiencias son obstáculos para la concreción de este resultado económico (Bresser Pereira, 1998: 32). Paradójicamente, la intervención estatal, diferenciada en cada momento histórico, es esencial para que la competencia de mercado resulte en eficiencia.

A pesar de que las premisas del mercado no se confirmaron integralmente en la esfera privada, entre fines de la década de los setenta y mediados de la década de los ochenta - o en algunos lugares, hasta los inicios de los años noventa - tuvo mucha fuerza la visión basada en la defensa del pasaje de las funciones y actividades estatales hacia entes privados, a fin de tornar más eficientes estas actividades y gastar mejor los impuestos pagados por los contribuyentes. La privatización, la reducción

<sup>6</sup> Entre los autores de la nueva sociología económica que analizan las bases extramercantiles del mercado, podemos destacar a White, 1981 y Podolny, 1992.

<sup>7</sup> Kuttner, 1996: 99. La situación descrita por Kuttner no está muy lejos de la vivida por Rusia actualmente, donde el fin del socialismo, autoritario e ineficiente, generó la expectativa de que en su lugar surgirían naturalmente el mercado capitalista y la democracia. Por el contrario, la ausencia de valores pre-contractuales dio como resultado el imperio de las mafias, la antípoda de la idea de competencia de mercado.

del tamaño del Estado - *rolling back the State*, según el lema de Margaret Thatcher - y la ineficacia intrínseca del Estado dominaban este discurso, que comparaba las ventajas de la administración privada con las patologías de la administración pública<sup>8</sup>. Mientras tanto, lo que acontecía en los hechos no confirmaba esta teoría. En un importante estudio acerca de las formas de relacionamiento y contratación que los gobiernos estadounidenses realizan con el sector privado, Donald Kettl constató que: “a pesar del entusiasmo por el gobierno empresarial y por la privatización, los más egregios casos de despilfarro, fraude y abuso en los programas gubernamentales con frecuencia han implicado una actividad lucrativa, corrupta y muchas veces criminal por parte de socios privados del gobierno - así como la fragilidad administrativa del gobierno para detectar y corregir estos (mismos) problemas”. (Kettl, 1993:5).

Los reparos a la visión neoliberal y privatista de la reforma del Estado sirven para contextualizar la discusión y la implementación de instrumentos competitivos en el sector público y no para negarlos. El hecho es que la introducción de estos instrumentos fue fundamental para mejorar el desempeño y la responsabilización gubernamentales. Los mecanismos competitivos y la lógica de cuasi mercado se introdujeron en los últimos años, concomitantemente con un modelo administrativo posburocrático orientado cada vez más hacia las demandas de los ciudadanos y al fortalecimiento de las funciones reguladoras del Estado, sobre todo en la última década. Los conflictos, las críticas y las revisiones de la forma de implementación también estuvieron presentes, pero el balance final, como habrá de verse seguidamente, apunta al reconocimiento de la gran importancia de la competencia administrada en la nueva gestión pública.

Es en este contexto que podemos entender mejor la importancia de los mecanismos competitivos en la administración pública. Su primera forma de actuación, aunque todavía no pueda encuadrársela como competencia administrada *stricto sensu*, es el incentivo a la competencia entre los proveedores de bienes y servicios al sector público. Vivimos en una era de ampliación de los servicios públicos y de complejización de las actividades estatales, en la cual el sector público va a necesitar cada vez más del aporte del sector privado para subsidiar o complementar su actuación.

En lo que atañe a las compras gubernamentales, ellas involucran un volumen creciente de recursos en todo el mundo. Este sector ha estado marcado históricamente por la corrupción y el despilfarro. El perfeccionamiento del diseño institucional de las licitaciones es la pieza clave para modificar la actuación del sector público en esta área<sup>9</sup>. Y aquí entran los mecanismos competitivos: cuanto más se incentive la competencia entre los proveedores, mediante instrumentos transparentes de recolección y distribución de informaciones en cuanto al precio y a la calidad, mayores probabilidades existen de hacer más económico (gastar menos), eficiente (hacer más con menos) y efectivo (lograr con calidad el objetivo deseado), el proceso de compras gubernamentales.

Para incentivar la competencia entre los agentes privados responsables del suministro de bienes a los gobiernos, es preciso que los instrumentos licitatorios se encaminen en el sentido de la desburocratización y de la flexibilización de las reglas. El objetivo de esta medida es, junto con el aumento de la transparencia y de la simplicidad del proceso, elevar el número de candidatos que compiten. Como resultado, se espera quebrar los “carteles” y mafias privadas que normalmente se benefician al tener relaciones privilegiadas con políticos y/o burócratas para vender sus productos, muchas veces a precios más caros, a veces suministrando pésimos servicios, y en último término, recibiendo remuneraciones sin haber cumplido en realidad con el servicio.

---

<sup>8</sup> La ilusión de la supremacía de la administración privada sobre la pública es rechazada por Gerald Caiden (1991). Según este autor, “las organizaciones - públicas y no públicas - sufren de muchas “patologías burocráticas” (...) y por eso necesitan tratamientos frecuentes”, no siendo el sector privado, por lo tanto, inmune a tales problemas (Caiden, 1991:32).

<sup>9</sup> Las licitaciones, tomadas como señalizadores competitivos e instrumentos de control de la población sobre las compras gubernamentales, ha venido cobrando importancia en el mundo desarrollado. Con respecto a los casos inglés y estadounidense, ver Rehfuss, 1991.



El aumento de la competencia en las compras gubernamentales va a depender fundamentalmente de la transparencia y de la posibilidad de control social o procedimental - ya sea judicial, ya sea realizado por un Tribunal de Cuentas o Auditoría Financiera independiente - sobre esa actividad. En caso contrario, la competencia puede ser falsa, representando en realidad la creación de una “competencia para pocos”. En este punto queda claro cómo, lejos de ser incompatible, la unión de las formas de responsabilización - por competencia administrada y mediante el control social o procedimental - es un elemento estratégico en la nueva gestión pública.

En los procesos de privatización, tercerización y concesión de servicios públicos, que vienen cobrando relevancia desde inicios de la década de los ochenta, la cuestión de los mecanismos competitivos también está presente. En primer lugar, porque aun cuando no actúe directamente en la ejecución, la responsabilidad en relación con los resultados sigue siendo del Estado. Para garantizar la efectividad de los servicios, el sector público debe instaurar mecanismos de competencia para estimular la búsqueda del mejor desempeño, y sobre todo, para evitar el monopolio, tendencialmente marcado por la ineficiencia.

Aparte de esto, el monopolio resulta en una concentración de actividades e informaciones y en la imposibilidad de escoger otro proveedor, de modo que la burocracia, los políticos y los ciudadanos pierden buena parte de la capacidad de control público. En otras palabras, el monopolio que incluye servicios públicos constituye un obstáculo a la efectivación de la responsabilización.

El éxito de los mecanismos competitivos utilizados en estas relaciones entre el sector público y los entes privados se deriva, en gran medida, de la capacidad regulatoria de los gobiernos. Como bien argumenta Donald Kettl, “las relaciones del gobierno con el sector privado no son autoadministradas, sino que ellas requieren, ante todo, una administración activa por parte de un gobierno fuerte y competente” (Kettl, 1993: 6). Siempre de acuerdo con este autor, esta capacidad activa del gobierno para actuar junto a las organizaciones privadas con las que trabaja puede denominarse como *smart buyer*, capacidad a partir de la cual el gobierno debe saber cómo comprar bienes y servicios. En caso de que sea incompetente en su función de *smart buyer*, el Estado inevitablemente sacrificará su soberanía en relación con el mercado. Es la calidad de *smart buyer* la que puede asegurar el interés público en la relación del gobierno con el sector privado (Kettl, 1993: 17).

Fortalecida su capacidad regulatoria, el gobierno puede incentivar la competencia para combatir los monopolios y buscar una mayor eficacia en los bienes y servicios que conceda o adquiera del mercado, como reconoce y enfatiza uno de los más consistentes críticos del modelo privatista, Robert Kuttner. Este autor destaca el problema de la competencia porque a veces se basa sólo en una visión ideológica que propugna la ineficiencia congénita del Estado, y por consiguiente, las cualidades intrínsecas del sector privado, llevando este razonamiento hasta determinadas consecuencias indeseables desde el punto de vista público.

“La idea de introducir la competencia en el sector público es, en términos generales, saludable, pero la competencia puede tener un significado ideológico si su propósito es incrementar tal eficiencia, y otro muy diferente si la intención es retirarle al gobierno recursos necesarios. Cada vez más el gobierno depende de empresas privadas contratadas para conducir programas públicos en territorios variados, tales como la recolección de basura, servicios sociales y presidios. Distintos críticos de las iniciativas de privatización dejaron en claro que las eficiencias proclamadas se disipan cuando el gobierno abandona su competencia básica de supervisar la empresa contratada. Esto hace que el monopolio público sólo sea sustituido por un monopolio privado *de facto*” (Kuttner, 1996:448-449).

En suma, la competencia en servicios o bienes suministrados por el sector privado puede tornarse un mecanismo fundamental para el mejoramiento del desempeño y de la responsabilización gubernamentales, **si y sólo si** se estableciese en un ambiente verdaderamente competitivo, y esto

solamente ocurre con la intervención del Estado, ahora en una línea de acción más reguladora y normatizadora que ejecutora<sup>10</sup>.

Los mecanismos descritos anteriormente forman parte de un conjunto mayor de medidas en las que la competencia es utilizada como instrumento central de la nueva gestión pública. Sin embargo, la competencia más estrictamente identificada como competencia administrada se encuentra dividida en dos grupos: la realizada internamente al sector público y la caracterizada por el pluralismo de los proveedores de servicios públicos, pudiendo la prestación de éstos ser realizada por entes estatales, públicos no estatales y privados. En ambas existe una combinación de los principios de autoridad jerárquica con los de la competencia, siendo que, en mayor medida, en la competencia administrada que involucra una prestación directa de servicios, puede haber además - y cada vez más se ha venido encaminando en este sentido - la intervención directa de los ciudadanos. Por esta razón, es posible ubicar la competencia administrada en vinculación con el pluralismo de los prestadores de servicios públicos, dentro del contexto que Bradach & Eccles (1989) designan como modalidad plural de gobierno (*plural mode of governance*).

La primera forma de competencia administrada, realizada exclusivamente en el plano interno del sector público, cobró relevancia en la medida en que los métodos gerenciales de control *a posteriori* de los resultados fueron ganando espacio en la administración pública. Entre los principales cambios que propiciaron la adopción de este tipo de competencia administrada se encuentran: la adopción de índices y evaluaciones de resultados como parámetros básicos de la acción administrativa; la flexibilización en la gestión de personal, inclusive en términos de pago<sup>11</sup>; el traspaso de poderes de los órganos centrales a las unidades descentralizadas y del vértice de la organización a las gerencias intermedias (*empowerment*); la introducción de una cultura más orientada al logro de metas públicas que a la observancia de reglas, las más de las veces autojustificadas; y especialmente, la contractualización de la administración pública, definida por la autonomización y el aumento de la responsabilidad de cada agencia, de acuerdo con objetivos claramente definidos. El aspecto que sintetiza este conjunto de cambios organizacionales y que torna importante el uso de la competencia administrada interna es la orientación hacia el desempeño, ya sea para modernizar y racionalizar la maquinaria pública, ya sea para responder de manera más satisfactoria a la sociedad que como lo hacía el modelo burocrático clásico.

La competencia administrada en el interior del sector público es similar a la que tiene lugar desde hace ya largo tiempo en la iniciativa privada. Por medio de ella, las diversas unidades compiten entre sí, y a partir de la comparación en relación con las metas alcanzadas, existen premiaciones, eventuales sanciones, o se reconceptualizan las formas de cumplir con los desempeños deseados. Países como Nueva Zelanda, Estados Unidos, Australia y el Reino Unido están haciendo uso de este expediente.

Para que el uso de este instrumento se haga efectivo debe haber, en primer lugar, reglas que establezcan qué es y cómo será la competencia entre los organismos, así como el propósito de esta medida. La literatura ha mostrado que la competencia en la esfera gubernamental no puede ser llevada a un punto tal que cause un conflicto que socave la cooperación entre los organismos, ni puede resultar en una fragmentación exagerada de las actividades, perjudicando de esta forma la coordinación de las políticas. La competencia debe constituirse como estímulo y señalizador para la búsqueda de un mejor desempeño, y no meramente como una forma de establecer un *ranking* entre las agencias. Solamente con esta postura se puede instaurar la competencia administrada también como un mecanismo de

---

<sup>10</sup> En un estudio sobre la contratación de entes privados por los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos, John Rehfuss afirma que "la contratación externa no funcionará sin contratantes calificados. Por esto debe existir un sector privado fuerte, y además debe haber contratantes calificados en cada área funcional en la que la administración pública pretenda contratar servicios. En el Reino Unido, aun cuando los propios organismos públicos ganen la mayoría de las licitaciones, la existencia de contratistas de la iniciativa privada los han obligado a ser [más] competitivos" (Rehfuss, 1991: 192).

<sup>11</sup> Acerca del impacto de la flexibilización administrativa en algunos países desarrollados, ver OCDE, 1998.

aprendizaje organizacional, abriendo el camino para la creación de una nueva cultura administrativa, que se aleje tanto de las amarras procedimentales del modelo burocrático como de la perspectiva exclusivamente punitiva, basada en la transposición de ciertas técnicas privadas prevalcientes durante gran parte de las dos últimas décadas, tal como sucedió con la utilización desafortunada de la reingeniería. Esta nueva cultura administrativa hace de la competencia un instrumento fundamental para aprender a partir de los errores y encontrar las mejores soluciones<sup>12</sup>.

La comparación entre las metas alcanzadas es el segundo aspecto en importancia. Es de destacar que tales metas deben responder al interés público como un todo. La advertencia deriva de la constatación de que el énfasis inicial de la competencia administrada estuvo excesivamente orientado hacia la economía y la eficiencia. Esto ocurrió, en parte, debido a un contexto ideológico marcado por la preocupación por el ajuste fiscal, pero también porque normalmente se tomó el desempeño en sí, aislándolo de su vinculación intrínseca con los objetivos públicamente definidos (Caiden, 1991:30). El cambio de esta orientación más económica de la gerencia pública, provino de una visión más orientada a las demandas del ciudadano, que cobró fuerza a partir de la mitad de la década de los ochenta, en los contextos nacionales más diferenciados, como el inglés o el francés (Trosa, 1995).

Este cambio de orientación administrativa en favor de una participación más activa de la población en la definición de los objetivos del sector público, también tiene que ver con la competencia administrada en el plano interno del sector público, a veces directamente, cuando involucra la prestación de servicios públicos, y a veces indirectamente, como en los casos en que la transparencia en cuanto a los resultados medidos por la competencia es una pieza clave en la información de los ciudadanos con respecto a las actividades gubernamentales. Este último aspecto debe ser matizado: la competencia administrada al interior del sector público, junto con la transparencia gubernamental, mejora potencialmente la capacidad de los individuos para concretar la *accountability* vertical en momentos electorales. Las formas de responsabilización, aquí, se encuentran interrelacionadas, pudiendo resultar en un círculo virtuoso.

Pero si la introducción de la competencia entre las agencias estatales fuese concebida solamente como un instrumento administrativo, se puede caer en un problema característico del modelo burocrático clásico: la creación de mecanismos para mejorar la gestión, preocupación que también orientaba a la planificación centralizada, aunque sin dar una respuesta efectiva a las demandas del público. El resultado, por lo tanto, sería ignorar o reducir el alcance de la cuestión de la responsabilización en relación con la competencia administrada. Pasar de una administración basada en procedimientos a otra vinculada con los resultados no basta para que la administración pública recupere la confianza y la capacidad de comprometer a la sociedad en una acción colectiva, aspecto central del actual proceso de reformas.

La segunda forma de competencia administrada sobrepasa los límites internos de la estructura administrativa estatal, y es utilizada en diferentes servicios públicos, sobre todo en las áreas de educación, salud y asistencia social, siendo también, aunque en menor medida, experimentada en otras áreas (Ferlie *et alii*, 1999: 98: 114)<sup>13</sup>. Sus características generales son las siguientes:

a) Forma plural de suministro de servicios públicos, rompiendo con el monopolio que marcaba la prestación en el modelo burocrático clásico. Este pluralismo institucional, como lo define Thomas Clarke (1993: 20), puede incluir agentes estatales, públicos no estatales, privados, así como también la

---

<sup>12</sup> La importancia del aprendizaje organizacional como uno de los elementos de la nueva gestión pública se encuentra en Ranson & Stewart, 1994 y Clark, 1993. Más allá del hecho de que la tradición de la cual proviene la idea de competencia administrada sea de una línea diferente a la de la escuela que fundó la idea de *learning organization*, es posible concebir tal mecanismo de responsabilización como una manera de adaptar y actualizar la actuación de las agencias y de los funcionarios del sector público en sintonía con las demandas de la población, creando por esta vía una nueva cultura administrativa.

<sup>13</sup> Ferlie *et alii* (1999) ofrece ejemplos de competencia administrada en la BBC y en los servicios penitenciarios del Reino Unido.

gestión realizada por la propia comunidad, como es el caso de los padres y maestros que gerencian escuelas. Aquí, al contrario de la competencia interna que se mantiene cerrada en el sector público, el objetivo es involucrar actores externos al Estado, ya sea para que efectivamente exista un traspaso de la gestión, ya sea para crear un ambiente competitivo, aun cuando el servicio sea realizado por un ente estatal, punto destacado por John Rehfuss (1991).

b) Realización simultánea de procesos de autonomización/descentralización de quienes van a ejecutar los servicios, con el refuerzo de la coordinación/centralización de quienes van a regularlos. Es lo que Paul Hogget designa como principio de autonomía regulada (*principle of regulated autonomy*) (Hogget, 1996: 24).

c) La gestión se encuentra orientada por principios de cuasi-mercado, que introducen elementos de competencia entre proveedores, mediados o no por “compradores” estatales de los servicios, pero cuya coordinación en último término es llevada a cabo por agencias gubernamentales; de aquí la afirmación habitual de que la competencia administrada es una combinación de principios de autoridad/jerarquía y competencia /((cuasi)mercado (Deakin & Walsh, 1996: 36 y Newberry & Barnett: 1999: 3). Se concluye, por consiguiente, que la competencia administrada no significa la simple transposición de la lógica del mercado hacia el sector público.

d) La competencia administrada tiene como piedra angular el financiamiento público básico de los servicios, aunque en ocasiones puedan tener lugar formas de obtención extraordinaria de recursos. Así, una vez más, el aspecto central es que la lógica de lucro no es la que orienta a la competencia administrada.

e) Además de la competencia en sí, el principio más importante es el de la posibilidad de que el usuario de los servicios, situado en la posición arquetípica del consumidor, pueda escoger y cambiar de proveedor en caso de que se encuentre insatisfecho - es el comportamiento de *exit*, en el sentido de Hirschmann. La competencia permite, en este caso, que la administración pública responda más a las demandas de la población que como lo hacía en el modelo burocrático clásico. A la lógica del consumidor se agrega, en mayor o menor grado, dependiendo del país y del tipo de política pública, una serie de instrumentos de participación de los usuarios en el control y en la gestión de los servicios, incorporándose también la figura del ciudadano para este mecanismo de responsabilización.

La caracterización general de la competencia administrada destaca su capacidad de actuar como forma de responsabilización híbrida, abarcando mecanismos político-burocráticos de autoridad, por medio de la coordinación y regulación gubernamentales; mecanismos de cuasi-mercado, mediante la competencia de los proveedores por los consumidores de los servicios, y por consiguiente, por los recursos públicos que los sustentan; y además, mecanismos de participación social, que acercan la figura del consumidor a la del ciudadano. En todo caso, de esta concepción hasta las diversas formas en las cuales fue implantada la competencia administrada, se han seguido caminos tortuosos, así como preguntas que aún no han recibido una respuesta satisfactoria. El aprendizaje en relación con los problemas por los que pasó la responsabilización por competencia administrada en los países desarrollados es fundamental para, posteriormente, analizar su posible utilización en América Latina.

Las primeras aplicaciones de la competencia administrada en los servicios públicos tuvieron lugar en el sector educacional en el Reino Unido, en Estados Unidos y en Holanda, a pesar de que la experiencia con respecto a la cual se cuenta con más literatura teórica y empírica, además de haber promovido un debate público más intenso, haya sido la del área de la salud, a partir de las reformas en el *National Health Service* y sus transposiciones para los casos de Nueva Zelanda y Australia.

De antemano, es preciso explicar la diferencia básica existente entre la competencia administrada en la educación y en la salud: en el primer caso, el cuasi-mercado está estructurado por lo general en una relación directa entre el proveedor del servicio y el usuario final, mientras que en el segundo caso existe una separación entre el comprador y el proveedor de los servicios, de modo que la señalización

de los consumidores en relación con la política pública ofrecida se encuentra mediada por un ente - o comprador (*purchaser*) - el cual traspasará el dinero a aquellos proveedores que ofrezcan los mejores servicios (Hoggett, 1996: 12). Esta diferenciación queda todavía más marcada en el modelo inglés, principal paradigma de la competencia administrada.

Comentando la experiencia inglesa, Mello, Costa & Silva observaron que: “En el caso de la salud, las escogencias obedecen a una evaluación de las necesidades de salud, en un distrito sanitario, realizada por las DHAs (compradores de servicios), introduciéndose en este caso, un elemento de planificación que es extraño al mercado” (Mello, Costa & Silva: 1999: 10).

Es por esta razón que la competencia administrada en la educación generó un cambio más radical en el sentido de la reproducción de la situación del consumidor, “porque los proveedores (las escuelas) están individualizadas y las decisiones son tomadas por las familias” (Mello, Costa & Silva: 1999: 10). Tomando nuevamente el caso del Reino Unido como ejemplo, puede decirse que “los padres pueden ser vistos como desempeñando un papel más determinante en las reformas educacionales que el que podrían tener los pacientes del NHS o los clientes de la asistencia social” (Ferlie *et alii*, 1999: 108). La participación de los padres y su influencia en el mecanismo de competencia administrada es descrita así por Ferlie *et alii*: “En suma, [los padres] son capaces de impulsar un cambio en la forma organizacional (esquema de mantenimiento de las subvenciones). Ellos siguen estando representados en los consejos directivos. Sus deseos no son filtrados por la mediación de terceros, a diferencia de las clínicas generales ordenadoras de gastos o de las agencias distritales de salud [del *National Health Service*]. Sus decisiones relativas a las vacantes pueden presionar bastante a una escuela en el sentido del cambio. A pesar de que la cobertura relacionada con la escogencia entre escuelas sea todavía limitada, existen mucho más escuelas que hospitales en una localidad, y por lo tanto, un potencial [mayor] para formas esencialmente locales de competencia” (Ferlie *et alii*,: 1999: 108).

El proceso de competencia administrada en la educación se inició en Gran Bretaña con *la Education Reform Act*, de 1988, que delegó más poderes a la dirección de las escuelas, aumentó el poder de escogencia de los padres, incentivó la competencia - toda vez que las escuelas reciben recursos proporcionales al número de alumnos que consigan atraer - y permitió que los establecimientos escolares se desvincularan de la agencia educacional local, al ser transferidos para el sistema de subvenciones, marcado por una mayor independencia pedagógica y la recepción de recursos *per capita* - el denominado *local managed school*<sup>14</sup>. Este sería el máximo de la autonomización escolar que incentivaría con mayor profundidad tanto la competencia administrada como la capacidad de *exit* de las familias. Sin embargo, de acuerdo con el estudio citado por Ferlie, sólo un pequeño sector de las escuelas se orientó hacia el *status* de mayor autonomía subvencionada.

El enfoque inicial de la competencia administrada en las escuelas inglesas fue la búsqueda de la eficiencia, pues el objetivo de la competencia y de la señalización de *exit* de los padres era disminuir el despilfarro del sistema. En la medida en que la reforma fue siendo implementada, la participación de padres y funcionarios del sistema escolar direccionó los cambios también hacia la vertiente de la participación<sup>15</sup>. El estudio de Levacic (1994) muestra que sí existió un aumento de la eficiencia de las escuelas administradas localmente en el marco del sistema de competencia inglés. Este avance, sin embargo, no hace que el sistema competitivo en la educación quede eximido de críticas. En esta línea, un buen ejemplo es el libro organizado por Geoffrey Walford, que analiza nueve países que implantaron reformas educacionales con características de cuasi-mercados. El trabajo destaca, entre

---

<sup>14</sup> Acerca de las reformas en el sistema educativo inglés, ver Bartlett (1993) y Ferlie *et alii* (1999).

<sup>15</sup> Para tener un parámetro comparativo, es preciso señalar que en el sistema subnacional estadounidense la autonomización de las escuelas fue impulsada más por el deseo de autogestión por parte de la comunidad que por la economicidad de la medida (Osborne & Gaebler, 1992). En el caso holandés, por su parte, la motivación económica fue lo principal y el diseño institucional se afinó en una fuerte autonomía de gestión (Kikert, 1995).

otros, dos problemas fundamentales en la introducción de estos mecanismos. En primer lugar, el aumento de la eficiencia por medio de la competencia fue el resultado, en muchos casos, de la mera falta de recursos públicos o de la iniciativa de recortarlos. En algunos casos, la consecuencia de esto fue la efectiva privatización del sistema, dado que la posibilidad de escogencia premió a las comunidades más ricas, perjudicando a las más pobres (Walford, 1996).

Mantenido sólo el ángulo económico en la orientación de la competencia administrada, la desigualdad en el suministro tiende a crecer y a crear un circuito perverso: las escuelas buenas seguirán con más alumnos, recibirán más recursos públicos, y probablemente mejorarán continuamente sus propuestas pedagógicas; paralelamente, las peores escuelas permanecerán vacías o se cerrarán, o mantendrán los alumnos de las regiones más distantes que no tienen cómo desplazarse a otros establecimientos. Así, uno de los valores que orienta el interés público, como es el de la equidad, es relegado a un segundo plano.

En relación con la experiencia inglesa, el énfasis económico que orientó la reforma competitiva en el sistema educativo sufrió modificaciones con la sustitución del gerencialismo puro, vigente en el inicio de la época conservadora y marcado por la búsqueda de la economía y de la eficiencia, por el denominado *consumerism*, orientado hacia la figura del consumidor y centrado en la cuestión de la calidad de los servicios, y cuya implantación comenzó ya hacia el final del gobierno de Thatcher, pero cuyo mayor impulso tuvo lugar durante la gestión de John Major, identificado por su programa *Citizen's Charter*. Este cambio fue el resultado de numerosas presiones y críticas de profesores, administradores locales y padres, así como de la oposición - el control social y parlamentario, en este caso, incidieron en el perfeccionamiento de la competencia administrada.

Es de hacer notar que el papel de los profesionales de la enseñanza - tal como lo sería en el área médica y de la asistencia social - se manifestó en forma ambigua. Por una parte, constituyeron un importante grupo movilizador y de contrapeso a los excesos de la óptica de la eficiencia, además de establecer redes que aumentan el grado de confianza y de colaboración, y que pueden ser, en vez de antinómicas, complementarias de la competencia. Pero por otra parte, plantearon en diversas oportunidades, obstáculos corporativos a los cambios, no sólo porque podrían estar buscando mantener el *status quo*, sino y sobre todo debido a los efectos de su conocimiento específico sobre la formación de las preferencias de los padres en el proceso de escogencia de las escuelas. Dicho de otro modo, la actuación del usuario/consumidor depende de su nivel de información, y en el caso de que su capacidad de comprensión y de cuestionamiento sea pequeña en razón de la concentración y especialización de los saberes detentados por el profesional que presta el servicio, el modelo de escogencia vinculado al *exit* - e inclusive la *voice* - queda restringido. Este es un problema que afecta no sólo la responsabilización por competencia administrada, sino también a todas las formas de responsabilización: el papel de la distribución de la información más especializada y el peso de este factor en la participación y el control público.

A los que argumentan que la competencia administrada entre las escuelas permaneció muy vinculada a los principios microeconómicos, en el Reino Unido en particular, Ball, Bowe y Gewirtz (1994) les rebaten diciendo que en esta nación la lógica pura del mercado nunca fue la fuerza motriz de este mecanismo. Fueron los parámetros estatales-institucionales y sociales los que circunscribieron la competencia administrada, potencializándola, dada la persistencia de la regulación del Gobierno Central y de las administraciones locales y el creciente papel de los padres y de la comunidad. Si los primeros pueden actuar en las cuestiones relativas a la desigualdad y a la introducción de parámetros pedagógicos mínimos, los últimos ejercen, al mismo tiempo, la función de consumidores y de ciudadanos.

A despecho de la concepción general común, la historia de la competencia administrada en la salud fue diferente, con aspectos positivos y con sobresaltos propios, obteniendo mayor atención tanto

de parte de la literatura como del público. La inspiración de la propuesta de cuasi-mercado para la asistencia médica provino en forma más explícita de los trabajos del economista estadounidense Alan Enthoven (1978; 1985), con desarrollos teóricos posteriores a cargo de Legrand & Bartlett (1993), a los que se agrega la importante contribución de Klein (1995) para el caso específico del *National Health Service* (NHS)<sup>16</sup>. La instalación de la competencia y sus efectos benéficos en términos microeconómicos, ya sea la eficiencia o ya sea el aumento del poder de escogencia del consumidor, fueron objeto de destaque por primera vez en el documento del gobierno inglés *Working for Patients*, de 1989. En realidad, el documento sigue una línea de discusión crítica del sistema de salud que viene por lo menos desde el gobierno laborista en la década de los setenta. La originalidad del mismo y la ruptura que propone están menos en el diagnóstico que en la propuesta basada en la competencia.

En líneas generales, el documento *Working for Patients* proponía un modelo competitivo que respondiese a dos preocupaciones: la utilización de la competencia para aumentar el *value for money*, vale decir, que generase menos despilfarro y mayor eficiencia, y que al mismo tiempo tuviese más capacidad de respuesta ante las necesidades y demandas de los pacientes (Ranade, 1995: 242). Desde esta concepción hasta la implementación inicial en 1991, se constituyó un modelo estructurado por la separación entre compradores y proveedores, pudiendo estos últimos ser estatales, privados o públicos no estatales; y el establecimiento de la competencia entre los proveedores, de acuerdo con el cumplimiento de contratos, y sobre todo, con las escogencias de los usuarios. En realidad, la señalización de los consumidores, en el caso del NHS, se hace indirectamente a los compradores/reguladores, que de hecho detentan el poder de definir para dónde van los recursos. Es importante señalar que todo este modelo de prestación de servicios públicos tiene básicamente un financiamiento público y sigue el precepto de la universalidad. Por consiguiente, la lógica mercantil pura nunca se hizo presente en el NHS.

Según Marcus Mello, Nilson do Rosario Costa y Luis Barros Silva, la propuesta de separación entre compradores y proveedores parte de la siguiente premisa: “El arreglo propuesto por la reforma se asienta en el principio de que con los contratos de servicios el dinero sigue al paciente (*money follows the patient*). Esta noción representa un esfuerzo por introducir el concepto de soberanía del consumidor en las situaciones de competencia perfecta, difundidas por la teoría económica. Se asume que, de esta forma, los proveedores de servicios tienen un incentivo para responder más efectivamente a las necesidades de los pacientes. Esta es la premisa básica de la separación comprador/proveedor. El resultado esperado es que se pueda alterar el equilibrio de fuerzas en favor de los usuarios del servicio y en detrimento de los proveedores que, por la posición que ocupan, imponen sus intereses en los sistemas de suministro” (Mello, Costa & Silva: 1999: 9).

El *National Health Service* responde, en líneas generales, a la lógica del modelo de cuasi-mercado. De acuerdo con Wendy Ranade, las principales características del cuasi-mercado definidas por los parámetros económicos neoclásicos serían las siguientes:

a) el cuasi-mercado debe satisfacer los requisitos de un mercado verdaderamente competitivo, en el cual las barreras para entrar o salir no sean altas:

b) este cuasi-mercado debe ofrecer acceso fácil y preciso con respecto a las informaciones sobre costo y calidad;

c) los costos de transacción asociados al funcionamiento de este cuasi-mercado no deben exceder las ganancias de eficiencia obtenidas por la competencia o por otros de sus aspectos

d) los prestadores de servicios deben motivarse, al menos en parte, por sus intereses de ganancias financieras para responder adecuadamente a la señalización de los precios del mercado. Los

---

<sup>16</sup> Para Mello, Costa y Silva (1999), el concepto de cuasi-mercado ya había sido utilizado, aunque sin muchas elaboraciones, por autores del nuevo institucionalismo económico, como Williamson (1975).

compradores de los servicios deben actuar según las necesidades y deseos de los usuarios, garantizando los instrumentos para que esto ocurra;

e) finalmente, la equidad sólo se obtendrá en el caso de que no haya incentivos para que ocurra una selección adversa (Ranade, 1995: 243-244).

En el caso del NHS, Wendy Ranade muestra que la mayoría de estos criterios no se satisfacen plenamente, señalando los problemas correlacionados con cada una de las características expuestas:

a) limitaciones en la competitividad y frecuente existencia de monopolios locales;

b) informaciones rudimentarias en términos de costo y calidad de los servicios;

c) probabilidad de altos costos de transacción;

d) fragilidad de las posiciones de los consumidores e incertidumbres sobre la disposición y la habilidad de sus agentes - en este caso, los compradores/reguladores del sistema - para hacer valer sus demandas en los contratos;

e) utilización de la selección adversa por parte de compradores y proveedores, escogiendo no comprar o prestar servicios de alto costo (Ranade, 1995: 243).

En gran medida, los problemas del cuasi-mercado que son planteados por Ranade se vinculan con el tema de los contratos y de su seguimiento. Se trata de una preocupación relacionada con la teoría del agente-principal, la cual, en este caso, tiene que ver con el buen funcionamiento de los mecanismos competitivos y de su eficiencia, pero también con la posibilidad de responsabilización. En otras palabras, está en juego no sólo el mejoramiento del desempeño, sino también la capacidad de aumentar la responsabilización del sistema.

La lógica expuesta por la teoría del agente-principal está presente, en realidad, en todas las formas de responsabilización. El cumplimiento de los diversos “contratos” y reglas institucionales que circunscriben la acción estatal es un aspecto esencial para la construcción del espacio público, sobre todo para los análisis neoinstitucionalistas de diversos matices. En el caso de la competencia administrada del NHS es preciso indagar qué mecanismos garantizan su funcionamiento, de modo de satisfacer el interés público en términos de eficiencia, efectividad, equidad y *accountability*.

En primer lugar, como existe una separación entre la concepción y la implementación en el *National Health Service*, el problema del *moral hazard* (riesgo moral) es constante, proveniente de la dificultad de obtener informaciones totalmente fidedignas sobre competitividad, formación de monopolios locales, costos y calidad de los servicios. La mayor parte de las veces, la respuesta que se le dio a esta cuestión fue la de hacer más detallados los contratos. El problema es que tal nivel de detalles propició aún más la elaboración de contratos preocupados en demasía por la eficiencia y la competitividad, con escasa incorporación de aspectos como la calidad y la efectividad. Esto resultó en una inversión de la consigna del NHS: en lugar de tener vigencia el principio *money follows the patient*, fue el paciente quien terminó siguiendo el dinero (Mello, Costa & Silva: 1999: 23). Por esta razón, los contratos deben dar cuenta de todos los aspectos que involucran el interés público.

Queda claro que la estructuración de mecanismos contractuales con medidas e índices bien determinados constituye una de las posibles formas de reducir los problemas de agencia. Pero la mayor rigidez de los contratos puede también aumentar los costos o la ineficiencia del seguimiento. Es por este motivo que la elaboración de buenos contratos debe sumarse a la participación de los usuarios en la evaluación de los equipamientos sociales y la creación de auditorías independientes que complementen la regulación estatal. Además, si los contratos son demasiado rígidos, tiene lugar un cercenamiento del diálogo entre compradores y prestadores, así como una limitación de la propia capacidad de la población para discutir y evaluar el suministro de los servicios públicos. Los mejores resultados se han obtenido a partir de la negociación entre los actores locales, los compradores/reguladores y los proveedores, y no mediante la formulación y la implementación de cláusulas punitivas, que al solapar la



colaboración entre los entes integrantes de las políticas públicas no conducen al mejoramiento de las mismas (Kirkpatrick & Lucio, 1996: 5-6).

La solución no puede ser únicamente la creación de cada vez más estructuras para garantizar la calidad de la función de la agencia, inclusive porque esta medida, llevada al extremo, aumenta los costos de seguimiento, tal como lo demostraron Nicholas Deakin y Kieron Walsh en relación con las experiencias de los sistemas de salud en el Reino Unido y en Nueva Zelanda (1996: 39-40)<sup>17</sup>. En este sentido, estos autores insisten en la necesidad de forjar una cultura de la confianza para mejorar el desempeño final de las políticas públicas. Esta constatación, para algunos, tendría como efecto la substitución del modelo del mercado y de la competencia por el modelo de la red y de la cooperación.

Un ejemplo de esta visión es el análisis de Susan Newberry y de Pauline Barnett (1999) sobre las experiencias de contratos en el área de la salud mental en Nueva Zelanda, enfocando situaciones de cuasi-mercado, clasificadas como “*belligerents networks*” - que tienen el precio y la competencia como bases -, y otras, más cercanas al modelo de red, denominadas “*beneficients networks*”, que tienen como base un sistema compartido de información y la instauración de relaciones de confianza. En su trabajo, las autoras muestran cómo el primer modelo responde más al control de costos y es insuficiente en lo que respecta a la efectividad del suministro, en tanto que el segundo resulta en mejores servicios, pero es poco exitoso en el aspecto económico de la administración. En conclusión, las autoras afirman que empíricamente se comprueban resultados superiores del *beneficient network* en el caso neozelandés.

La subida al poder de los laboristas en Inglaterra también generó la expectativa de que debería crearse un nuevo modelo, vinculado al concepto de red, en substitución de los mecanismos de competencia administrada. En realidad, esta posición aboga por la existencia de tres formas separadas de coordinación de políticas públicas: la vinculada a la autoridad jerárquicamente definida; la correspondiente a la implantación de la lógica de (cuasi) mercado; y finalmente, el mecanismo de redes sociales. En esta línea, ellas podrían clasificarse, de acuerdo con Thompson *et alii*, de la siguiente manera: “Si el sistema de precios y de competencia es [el aspecto central] de la coordinación por el mercado, y la estructura administrativa lo es para la coordinación jerárquica, entonces la confianza y la cooperación son las que articulan la coordinación en red” (Thompson *et alii*: 1990: 15 - apud Exworthy, Powell & Mohan, 1999: 16).

Siguiendo este razonamiento, algunos autores señalan una línea evolutiva entre estas tres formas de coordinación en la provisión de servicios públicos, en particular en la gestión del *National Health Service*: en el período pre-Thatcher, regía el modelo burocrático/jerárquico; en los gobiernos conservadores, el modelo competitivo de (cuasi)mercado; y con los laboristas estaría siendo montada una administración en red.

El equívoco de esta concepción de compartimentos estancos y evolucionista es que asegura que las tres formas se encuentran completamente separadas o que son mutuamente excluyentes. Analizando esta cuestión en términos más generales, estamos de acuerdo con la argumentación de Norbert Lechner, según la cual en la reforma del Estado no se puede buscar “una secuencia en la que una nueva forma (de coordinación) sustituye a otra, y sí una combinación entre los tres mecanismos” (Lechner, 1997: 16). En el caso más específico de la prestación de servicios públicos, Rhodes (1997) afirma que no existe el empleo exclusivo de uno de los principios de coordinación, y en este sentido, la metáfora que más se aproxima a la provisión de las políticas es la de una reacción química: el resultado de la combinación de los diferentes elementos depende de las circunstancias en las que tiene lugar esta “reacción”. En otras palabras, es preciso entender el contexto social, cultural, económico y político para

---

<sup>17</sup> En *Non-profits for hire: the Welfare State in the age of contracting*, Smith y Lipsky (1993) muestran cómo el intento de crear más mecanismos para controlar el seguimiento de los servicios contractualizados en los Estados Unidos resultó también en un aumento de los costos administrativos.

saber qué combinación debe hacerse entre los principios de jerarquía, (cuasi)mercado o competición y red.

En la realidad, en el sector público el principio competitivo aparece siempre en combinación con los demás. El resultado de esta combinación en las diferentes políticas y países es desigual, pero se inclina más hacia el lado del mantenimiento de este mecanismo como un elemento importante de la nueva gestión pública. En relación con el desempeño, varios autores han enfatizado que el grado de eficiencia ha aumentado con la competencia administrada, aunque tal variable dependa en lo esencial de la capacidad de debilitar a los monopolios de suministro local. En lo que se refiere a la calidad, sus primeros resultados, en general, fueron insatisfactorios, pero hacia fines de la década del 90 éste ha sido el ítem que más debates ha generado en la elaboración de los mecanismos de contractualización. Por su parte, la cuestión de la equidad depende, de acuerdo con la literatura, de la capacidad regulatoria gubernamental para evitar la creación de un juego de suma cero con la competencia en la prestación de servicios. Se constata, asimismo, que la pluralidad institucional se convirtió en una pieza esencial para hacer más productivo al sector público. Cualesquiera que sean las críticas a la competencia administrada, la sustitución del modelo de monopolio en el suministro de servicios públicos por la pluralidad de la oferta es un punto destacado casi sin excepciones por los especialistas en administración pública como un avance esencial en la reconstrucción del Estado.

Aun en lo que se refiere al mejoramiento del desempeño administrativo, la competencia administrada constituye una óptima alternativa político-administrativa si estuviese acompañada por otros instrumentos que fortalezcan la cooperación en el ámbito del sector público, entre los proveedores y con los usuarios del servicio. Esto es así porque, ante todo, las políticas cada vez son más multisectoriales, y por eso es fundamental establecer mecanismos de coordinación entre ellas (Cunill Grau, 1997: 272). Asimismo, la competencia no puede ser vista como antagónica a la negociación. Como bien argumenta Deil Wright en su clásico estudio sobre las relaciones político-administrativas entre los entes federativos estadounidenses, “la cooperación y el conflicto no son extremos opuestos, de modo que la presencia del primero no significa la ausencia del segundo” (Wright, 1997: 27). Sólo adoptando este punto de vista es que se puede evitar tanto la radicalización del argumento competitivo como la visión negativa de los que defienden un paradigma administrativo anticompunitivo por excelencia.

El balance entre aspectos positivos y negativos de la experiencia más importante en la implementación de mecanismos competitivos, que es la inglesa, puede ser inferido por la postura actual del gobierno laborista, que en lugar de abolir la competencia administrada, está procurando afinar la utilización de sus instrumentos, a partir de una mejor combinación de la misma con los demás principios de coordinación (Exworthy, Powell & Mohan, 1999: 19).

La competencia administrada tuvo buenos resultados en lo que tiene que ver con la responsabilización gubernamental en los países en que ella fue introducida. En primer lugar, porque con la contractualización y la pluralidad competitiva los servicios se revelaron, en la mayor parte de los casos, con más capacidad de respuesta. El resultado es la suma de una mayor transparencia en comparación con los mecanismos típicos de la administración burocrática clásica, con la concepción del consumidor/usuario de los servicios públicos como un elemento central de la nueva gestión pública. Analizando la experiencia del mundo anglosajón, Deakin & Walsh muestran que la introducción de estos instrumentos ha facilitado la expresión de las quejas de la población, toda vez que los resultados se hacen más transparentes en términos de *exit*, y en cierta medida, de *voice*. De acuerdo con estos autores: “Existe la evidencia de que esta organización de los servicios públicos [es decir, la competencia administrada] está esforzándose más en consultar a las personas e involucrarlas en la determinación de los servicios” (Deakin & Walsh, 1996: 42).

Aparte de esto, la pluralización del suministro de los servicios públicos ha abierto puertas a la participación más activa de las organizaciones públicas no estatales (OPNEs). Ellas ofrecen algunas ventajas importantes en el gerenciamiento de determinadas políticas, tales como: su dinámica puede ser más flexible en términos administrativos y más abierta a la participación y al control de la sociedad que el antiguo modelo burocrático; el compromiso de sus miembros con la política pública en cuestión es, las más de las veces, ideológicamente más estructurado que el comportamiento de la burocracia estatal; y finalmente, la solidaridad y la cooperación normalmente orientan las OPNEs, diferenciándolas tanto de las empresas privadas, que buscan básicamente el lucro, como de las agencias estatales, muchas veces marcadas por la auto-referencia (Bresser Pereira & Cunill Grau, 1998: 40-48).

Tal como ha sido discutido en la literatura sobre las organizaciones públicas no estatales, sus ventajas sólo pueden desarrollarse plenamente en los casos en que exista una regulación gubernamental y un incremento del capital social. Mientras tanto, además de estos dos elementos, la competencia entre los proveedores de los servicios públicos es igualmente positiva para potencializar los beneficios de las OPNEs, pues de otra manera pudiera crearse una situación de nuevo monopolio, ya no estatal ni de la empresa privada, pero que con certeza traerá aparejados los mismos resultados anti-republicanos de las otras dos vías de suministro.

La opción de escogencia y evaluación del servicio público es otro elemento que la competencia administrada agrega a la cuestión de la responsabilización. Tal instrumento no se encuentra asegurado por ninguna otra forma de responsabilización. Está claro que el modelo del consumidor también tiene sus problemas. Entre los principales se encuentra la dificultad en lidiar con la equidad y la transformación del usuario en lo que Nuria Cunill Grau denomina “participante administrativo”, toda vez que existe el peligro de que el *survey* de mercado, que evalúa los servicios, sustituya el diálogo y la deliberación públicas (Cunill Grau, 1997: 133).

La responsabilización por competencia administrada, además, puede abrir un abismo entre lo político-institucional y lo administrativo. Este es uno de los grandes problemas de las formas de responsabilización por desempeño. Si por una parte existe, de hecho, la necesidad de establecer nuevas formas de expresión de las demandas de la población y de control público, con el fin de evitar el atrincheramiento de políticos y burócratas en detrimento del último principal, que es el ciudadano, por otra parte es preciso garantizar la capacidad de los agentes gubernamentales electos para responder ante quienes votaron por ellos. Este es un principio fundamental de la democracia como *accountability* vertical, que procura garantizar no sólo la soberanía popular, sino también una visión más universal con respecto a las políticas públicas, evitando la adopción del punto de vista parcial de una región y de su grupo de usuarios.

La respuesta a este dilema pasa por el mantenimiento del poder regulatorio del Estado sobre los servicios públicos y por la creación de espacios en los que ambos aspectos, político-institucional y administrativo, puedan convivir de acuerdo con los principios de cooperación y de control mutuo (*checks and balances*). Se presenta aquí, en este último punto, una realidad nueva que exigirá en los próximos años una gran creatividad institucional de parte de los reformadores, para que se propongan soluciones diferentes de las presentes en el modelo burocrático clásico y de las cuales, por lo tanto, no tenemos todavía muchos parámetros.

La compatibilización entre la competencia administrada y las demás formas de responsabilización se ha visto facilitada por algunas vías y obstaculizada por otras. Los ejemplos de combinación óptima se relacionan con el control social - como en la competencia de las escuelas gerenciadas por los padres y las comunidades - y la responsabilización por la introducción de la lógica de resultados. Aún así, en el caso de la responsabilización por el control social, la asimetría de la información entre los especialistas y la población que escoge los servicios públicos resulta a menudo en una responsabilización que, por decir lo menos, se ve truncada (Ranade, 1995). Pero los dilemas mayores se encuentran en la

vinculación entre la responsabilización por competencia administrada con las formas de control político-administrativas. Se trata, en realidad, del desafío de construir un nuevo modelo de gestión pública que no se ubique en las antípodas de los mecanismos democráticos representativos, sino que, por el contrario, los complementa.

Al inicio se dijo que la responsabilización por competencia administrada debe procurar establecer un círculo virtuoso entre los instrumentos de *exit* y de *voice*. Por lo expuesto, se percibe que no existe una contradicción necesaria entre ellos; por el contrario, el ejemplo de las escuelas estadounidenses e inglesas demuestra que los mecanismos de (cuasi)mercado incentivaron la participación política como cuestionamiento y control de los gobiernos. Una interrogante, sin embargo, persiste: la competencia administrada no consigue dar cuenta satisfactoriamente de la solidaridad social, pudiendo inclusive empeorarla. Esto es así porque siendo desigual la distribución del poder, de la información y de la renta en las sociedades, aunque sea en diferentes grados y maneras, los mecanismos competitivos pueden ser extremadamente favorables para aumentar la capacidad de constituir la *accountability* para determinados grupos, mientras que para otros estratos sociales dichos mecanismos no tendrán efectos positivos, o lo que es peor, en términos generales contribuirán en el sentido de debilitarla. Es por esta razón que, cabe insistir nuevamente, los elementos político-partidarios y los de actuación social más amplia son fundamentales para contrarrestar los efectos indeseables de los instrumentos de responsabilización por competencia administrada.

Un panorama de los puntos positivos, dificultades y dilemas que resultan de la competencia administrada en términos de responsabilización de la administración pública, debe concluir destacando un aspecto que es menos una fórmula de éxito que una constatación de la cual no hay forma de escapar: la reforma del Estado tiene que compatibilizar, en la medida de lo posible, los antiguos mecanismos de responsabilización con los nuevos, orientados a la problemática del desempeño gubernamental. Esto es válido para América Latina, y por ello mostramos seguidamente, en forma breve, cuáles son las condiciones y obstáculos para la implementación de la responsabilización por competencia administrada.

## **2. El contexto latinoamericano y la responsabilización por competencia administrada**

La reforma del Estado y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilización constituyen dos temas fundamentales de la agenda política de América Latina. Como ya se ha argumentado en la Introducción del libro, el desafío analítico es comprender el impacto de las variables de carácter más general en su relación con las características específicas de la región. El propósito de esta sección no es agotar esta veta analítica, sino explorarla sólo en lo que se refiere a la responsabilización por competencia administrada, procurando entender su importancia y los problemas que va a enfrentar o que ya enfrenta en los países latinoamericanos.

En términos muy generales, la competencia administrada forma parte de un programa de cambios relacionados con la nueva gestión pública, que busca al mismo tiempo mejorar el desempeño y aumentar la responsabilización gubernamental. Para América Latina, la discusión sobre los cambios orientados hacia la competencia administrada es tan importante como para los países desarrollados, por las cinco razones que se exponen a continuación:

a) Hasta la mitad de la década de los 90, la primera ronda de reformas en los países de la región, casi sin excepciones privilegió en demasía el aspecto económico-financiero (Haggard, 1996). Con el inicio del debate acerca de la llamada segunda ronda de reformas, el propósito pasó a ser el de reformular las instituciones, y en cierta medida, privilegiar alternativas que resultasen en un aumento de la efectividad de las políticas públicas relacionadas con la cuestión social (CLAD, 1998). Más allá de que esta preocupación sea extremadamente pertinente, el peligro está en disociar el problema de la modernización administrativa necesaria para mejorar el desempeño de los objetivos políticos y sociales,

de la reforma del Estado. El modelo gerencial es un aspecto que tendrá que continuar inexorablemente como uno de los pilares de la transformación de la administración pública latinoamericana - y aquí se inscribe la temática de la competencia administrada.

b) De un modo general, el sector público latinoamericano se ha caracterizado por la baja capacidad de control de los actos de la administración pública y por el fortalecimiento del formalismo jurídico para resolver esta situación. En efecto, se establece una paradoja ya enunciada por Moisés Naim (1994: 23): cuantos más reglas y reglamentos se instauran, menos controles existen y más débiles tienden a ser los mecanismos clásicos. La rigidez se torna hermana gemela de la facilidad para romper con las normas. Por consiguiente, para modificar esta realidad, es esencial la incorporación de instrumentos más flexibles, vinculados con la responsabilización por desempeño.

c) las políticas gubernamentales tienen una transparencia reducida, la que ha sido combatida sobre todo con el incremento del control social. Sin embargo, más allá de que la aplicación del control social pueda ser importante, el modelo burocrático más rígido debe ser reformulado mediante la adopción de nuevas formas de rendir cuentas al público, dándole confianza en cuanto al desempeño de los gobiernos. En este sentido, la competencia administrada, con los mecanismos de *exit* y *voice* que ella utiliza, puede constituir una buena respuesta.

d) A pesar de que la participación popular aumentó significativamente desde el inicio de las redemocratizaciones de la región, los usuarios de los servicios públicos, sobre todo los más pobres, todavía son clasificados como “el pueblo”, categoría que propicia la supervivencia del paternalismo y del clientelismo. Obviamente, el fortalecimiento de la sociedad civil ha afectado este escenario, llevando a las poblaciones locales a reivindicar sus derechos en el proceso electoral y en manifestaciones públicas; sin embargo, el cambio de orientación de la administración en favor del consumidor de los servicios, percibido actualmente como uno de los componentes de la ciudadanía, tuvo un avance menor, que podría ser potenciado por la contractualización, la pluralización y la competencia en el suministro de los servicios.

e) El modelo administrativo de los países de América Latina, a su vez, pasa por una grave crisis, debido a la escasez de recursos, a la ineficiencia, a los vicios burocráticos procedimentales y a la baja permeabilidad de la administración pública, características que vienen afectando seriamente los resultados de las políticas públicas. Nuevas soluciones en el plano del suministro de los servicios han sido puestas en práctica, con incentivos para la descentralización y la autonomización de los equipamientos sociales, fortalecimiento de la participación de la población e introducción de mecanismos de evaluación del desempeño e inclusive contratos de gestión entre el núcleo central del sector público y algunas de sus agencias. Curiosamente, sin embargo, prácticamente casi no se ha experimentado en la región con los instrumentos de competencia administrada.

Queda planteada la pregunta acerca de la explicación de tal laguna. Es difícil obtener una respuesta categórica, puesto que la discusión sobre este asunto tiene un carácter todavía muy embrionario en la región. Sin embargo, es posible plantear algunas hipótesis para explicar el por qué de la ausencia de la competencia administrada en los países latinoamericanos, aun habiendo tenido lugar la importación de otras ideas de la escuela anglosajona, como la privatización y el *downsizing*. Así, la primera hipótesis es la de que los instrumentos y modelos copiados del mundo anglosajón procuraban básicamente un rápido retorno en términos financieros, lo que no habría de conseguirse fácilmente con la competencia administrada. Como segunda hipótesis, se plantea la existencia de un sentimiento anticompetitivo muy marcado entre los políticos, burócratas, empresarios y académicos de buena parte de América Latina. Desde la vertiente más próxima al neoliberalismo, la observación del proceso de privatización muestra que muchas veces sólo hubo un pasaje de un monopolio estatal a uno privado - adoptándose la competencia como ideología del Estado mínimo, de acuerdo con la argumentación citada por Robert Kuttner. Aquí, la ausencia de competencia en los sectores privatizados y/o

concedidos a la iniciativa privada generalmente ha llevado a un empeoramiento o, en el mejor de los casos, a una mejora insignificante de las políticas, rehuendo por lo tanto a los objetivos de la administración por resultados. Este hecho vino a reforzar ya sea la vertiente estatista, ya sea la vertiente más participacionista y “cooperativa” de los grupos más progresistas, erigiendo obstáculos para una discusión más seria acerca del real significado de la competencia en la esfera pública.

Otro argumento corriente en la región también dificulta la adopción de la competencia administrada. Se trata de la propalada necesidad de que las naciones latinoamericanas precisen, en primer término, llevar a cabo la reforma burocrática, para sólo después implantar mecanismos gerenciales o posburocráticos de gestión. Esta visión evolucionista y secuencial de las reformas desconoce la necesidad de realizar ambas tareas al mismo tiempo. Por una parte, porque no existe una línea única de reformas por la cual hayan tenido que pasar todos los países, y en la actualidad la relación entre los desafíos que debemos enfrentar y el tiempo de que disponemos para ello nos es desfavorable. Por otra parte, porque sí dependemos de la profesionalización de la burocracia, pero no de la instauración integral de la estructura burocrática clásica (Bresser Pereira, 1998). Son dos cosas diferentes que, lamentablemente, se plantean en el mismo saco en la discusión latinoamericana. El resultado es que cualquier medida que vaya en contra de la estructura burocrática clásica es rápidamente rechazada.

Debido a los preconceptos establecidos, el desafío de la competencia administrada está mal planteado en América Latina. La cuestión fundamental es, concomitantemente con la inducción de mecanismos de competencia entre los proveedores de servicios, fortalecer la regulación estatal y abrir espacios para la participación de los usuarios. Por lo tanto, es preciso profesionalizar la burocracia, pero sobre una nueva estructura, más coordinadora y formuladora que ejecutora, cuyas características sean la agilidad, la flexibilidad y la capacidad para evaluar los resultados de las políticas, en lugar de detenerse prioritariamente en los aspectos procedimentales. En relación con la participación, los contratos y la competencia, como se ha mostrado a lo largo de este capítulo, constituyen incentivos efectivos para motivar a la población a cuestionar y a fiscalizar el poder público.

Es muy cierto que también puede ocurrir el peligro contrario a la visión refractaria de la competencia administrada. Vale decir, la adopción de una perspectiva privatista y neoliberal que procure instalar por completo el modelo del sector privado en la administración pública latinoamericana. Tal como fue señalado anteriormente en el texto, la competencia apropiada es administrada, resultando en la creación de un cuasi-mercado. Así, la competencia administrada se constituye en una forma híbrida de gestión y responsabilización - un modo plural de gestión de gobierno - y sólo el mantenimiento de esta característica puede conducir al éxito de esta medida.

Lo que se verificó empíricamente, sin embargo, es un efecto más nefasto de implementación equivocada de la competencia administrada. A partir del ejemplo del Plan de Asistencia Médica de la Ciudad de São Paulo (o PAS), se comprobó una mezcla de clientelismo y privatismo que procuró su legitimación en las nuevas formas de gestión pública, pero que puede ser clasificada como una experiencia más de la tradición administrativa latinoamericana antirepublicana e ineficiente.

Por otra parte, también existen actualmente en América Latina aspectos que pueden incentivar una discusión en favor o, al menos, sin preconceptos en relación con la competencia administrada. En primer lugar, el tema de la administración posburocrática está ganando espacios en la comunidad académica, que viene adoptando una posición más equilibrada en comparación con las resistencias de diez años atrás. En segundo lugar, el fracaso de las privatizaciones o concesiones que no rompieron en los hechos el monopolio - sólo instauraron otro, de carácter privado - está trayendo nuevamente a la palestra el debate de la regulación, y por añadidura, la necesidad de que exista pluralidad y competencia entre los proveedores de servicios públicos. Finalmente, el crecimiento del tercer sector, la creación de espacios públicos no estatales y la crítica a las formas tradicionales de prestación exclusivamente

estatal de las políticas, pueden canalizar la problemática de la competencia administrada. El problema es que el rechazo del antiguo modelo administrativo ha redundado muchas veces en la adopción de una perspectiva según la cual el modelo de coordinación por red es superior y excluyente en relación con la jerarquía burocrática y con los instrumentos del mercado. Como intentamos demostrar anteriormente, esta visión es equivocada, pues no percibe la necesidad actual de implementar instrumentos híbridos de gestión y responsabilización, entre los cuales se destaca la competencia administrada.

La responsabilización por competencia administrada intenta responder al doble desafío de la reforma del Estado en América Latina: mejorar el desempeño y restaurar la confianza del público en relación con la acción gubernamental. Las resistencias provendrán de aquellos que se benefician con el antiguo modelo político-administrativo, al tiempo que sus problemas podrán estar en no conseguir compatibilizarse con las formas clásicas de responsabilización, en caso de que impere una óptica más económica en su defensa.

### **3. Gajes y lecciones de los primeros pasos: algunos elementos de competencia administrada en dos experiencias administrativas**

El objetivo de esta sección es resumir en forma muy breve dos experiencias administrativas latinoamericanas en las cuales, de un modo u otro, la competencia administrada estuvo presente. No intentaremos realizar una descripción pormenorizada de tales experimentos, en parte por razones de espacio, pero sobre todo, porque en ninguno de ellos existió una aceptación o una discusión de fondo con respecto al carácter de competencia administrada de los mismos. Tal como se dijo al inicio del artículo, no existen de hecho casos más consolidados de esta forma de responsabilización en América Latina. Dicho sea de paso, para los encargados de la formulación de las dos experiencias, independientemente de los resultados alcanzados posteriormente, los elementos de competencia administrada aparecen pura y exclusivamente como instrumentos de gestión y no de responsabilización.

#### **a. Competencia administrada en el plano interno del sector público: el caso de las agencias del seguro social en el Brasil**

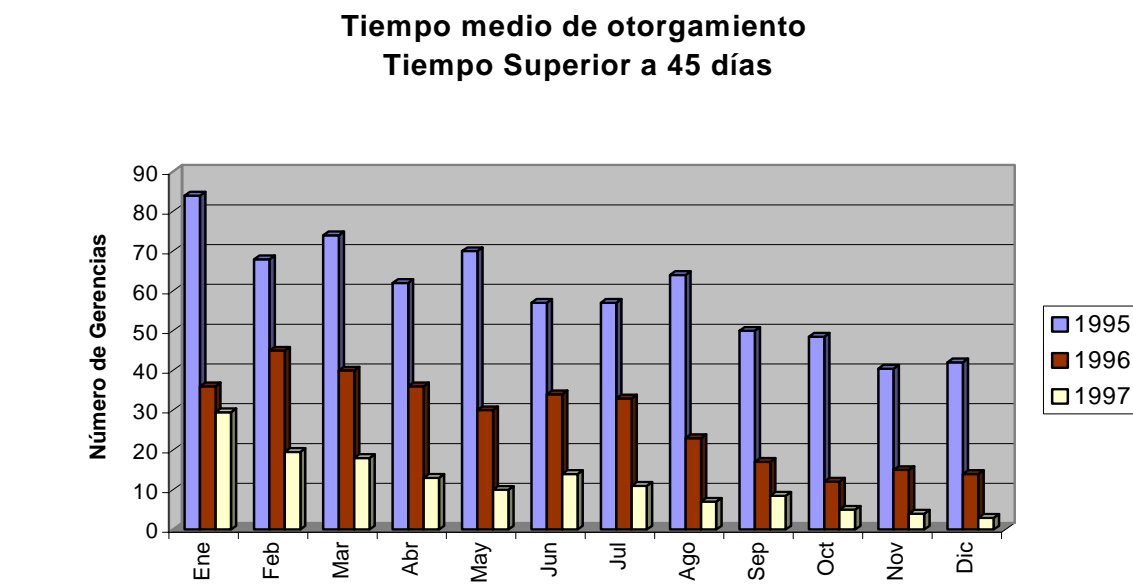
A partir de enero de 1995, el organismo federal que gerencia el seguro social en el Brasil, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), estipuló índices que orientan el desempeño de sus agencias, de manera que ellas dispongan de los parámetros comparativos que deben ser seguidos. Se trata de una competencia entre 127 agencias orientadas hacia metas contractualizadas y hechas públicas con la divulgación de un *ranking* en el Diario Oficial desde agosto de 1996. El objetivo de este modelo es el de motivar a los funcionarios para alcanzar un mejor desempeño, por medio de la presión ejercida por la publicación de los datos para el público y por la advertencia hecha a los gerentes responsables de las agencias que obtuviesen resultados insatisfactorios. La reiteración de malos desempeños podía conducir a la remoción del gerente.

De hecho, se constituyó un modelo que responsabiliza a las agencias ante los burócratas, los políticos y los usuarios del servicio, ya que, en teoría, la publicación en el Diario Oficial - y actualmente hasta en Internet - posibilita a cualquier ciudadano controlar el desempeño gubernamental en esta área. La responsabilización por desempeño, en este caso, sólo es posible con la simulación de una situación competitiva, que es la fuerza motriz de la responsabilización de estas agencias.

La realización de esta experiencia obedeció a aquello que ha sido enfatizado en la literatura: la existencia de un cuerpo técnico competente y de condiciones organizacionales adecuadas, sobre todo en lo que se refiere a la informatización, aspecto cada vez más importante del vínculo entre el buen desempeño y la publicización. A partir de este *background*, se instituyó el siguiente modelo: “Las gerencias son evaluadas de acuerdo con un sistema integrado de indicadores, con notas y atribuciones variables conforme a las metas y a las prioridades establecidas. Aspectos tales como el tiempo

promedio de espera para el otorgamiento de los beneficios, la cantidad de errores cometidos por los funcionarios en la operación del sistema y la productividad promedio por funcionario son medidos cuidadosamente. Con esto, mes a mes, es posible identificar las mejores y las peores gerencias” (Revista Reforma Gerencial, 1998: 5).

La meta más importante fue hacer que el tiempo promedio para el otorgamiento de los beneficios en cada gerencia no sobrepasase los 45 días. Según el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, cuando se montó el primer *ranking* en enero de 1995, sólo 43 de las 127 agencias cumplían con esta meta. En diciembre de 1997, transcurridos tres años de la divulgación sistemática del *ranking*, el número de agencias que funcionaban en el marco de la meta de los 45 días ya ascendía a 124 (Revista Reforma Gerencial, 1998: 5). El estímulo fundamental para este cambio fue la competencia administrada<sup>18</sup>. El gráfico siguiente presenta los resultados de esta experiencia entre 1995 y 1997:



Fuente: Revista Reforma Gerencial, 1998: 7

La continuidad de este modelo de *ranking* por competencia administrada trajo aparejados resultados todavía mejores en 1999: el tiempo promedio de otorgamiento (TMC) de los beneficios disminuyó hasta 14 días. Asimismo, de acuerdo con datos más recientes del Ministerio de Previsión y Asistencia Social, en 12 de los 26 estados brasileños las agencias del INSS están logrando realizar este trabajo entre cuatro y diez días. Pero la evolución en el desempeño de las agencias en cada estado es el aspecto más significativo, como lo demuestran los casos de Alagoas y São Paulo: en el primero, el tiempo promedio de otorgamiento (TMC) era de 86 días en 1995, pasando a 4 días para diciembre de 1999, en tanto que en São Paulo el TMC en el mismo período analizado pasó de 87 días a 12 días (*Destaque Na Previdência*, 2000: 2-3).

<sup>18</sup> Uno de los principales gestores de este programa, Francisco Pompeu, dice que la meta de 45 días como tiempo promedio para el otorgamiento de los beneficios no es en realidad un tiempo ideal, pero sirvió como parámetro inicial. “Quién sabe si en breve no podremos trabajar con la meta de 15 días como tiempo promedio, dado que en la actualidad casi todas las 127 agencias se enmarcan en el parámetro de 45 días”. Para Pompeu, lo más importante es que la simple divulgación de los resultados de la evaluación generó un movimiento de la gerencia en procura de mejores resultados (Revista Reforma Gerencial, 1998: 6).



El éxito de esta experiencia muestra también un límite en la competencia administrada, cuando no existe una reflexión más profunda al respecto. El gran problema que subsiste en el INSS es la bajísima participación de los usuarios en la evaluación y en las exigencias institucionalizadas del servicio. De aquí que existe una enorme insatisfacción difusa en la opinión pública brasileña, a pesar de contar con mejoras significativas y con la divulgación al público de los resultados. La lección que se extrae de esta experiencia es que los mecanismos de competencia administrada se fortalecen cuando adoptan un carácter híbrido más explícito - en este caso, con la vinculación más directa de la participación de los ciudadanos - y, especialmente, si existe un pasaje más claro del plano puramente administrativo hacia la responsabilización política. La visión tecnocrática predominante en América Latina, inclusive la mejor intencionada, todavía no ha percibido que el éxito de los instrumentos para mejorar el desempeño gubernamental depende de la creación de una nueva relación de confianza con el público.

#### **b. La competencia administrada en el suministro plural de servicios públicos: el caso del Plan de Asistencia Médica del municipio de São Paulo**

Entre 1993 y 1996, el Poder Ejecutivo municipal de São Paulo procuró instaurar un nuevo modelo para la prestación de servicios públicos en el área de la salud. El diagnóstico aludía a la ineficiencia, la ineficacia y la falta de calidad de los equipamientos sociales, resultantes de la centralización y de la falta de autonomía y coordinación en el nivel operacional (Cohn & Elías, 1999: 15)<sup>19</sup>. A partir de una consultoría realizada por la Fundación Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) de la Universidad de São Paulo, en conjunto con la Secretaría de Planeamiento de la ciudad, se montó un nuevo proyecto para la salud municipal, denominado Plan de Atención a la Salud (PAS).

En líneas generales, el PAS se inspiró en el modelo del *National Health Service* (NHS) inglés - aunque la implementación y los resultados hayan sido completamente diferentes. El documento inicial proponía, en primer lugar, la creación de una opción de servicio de calidad a la clientela de bajos ingresos, que no tenía recursos para utilizar los planes privados de salud. En un principio, el objetivo sería aumentar la equidad del sistema como un todo, aunque la focalización de la política fuese en sentido opuesto a la idea de universalización de la salud, contradiciendo en este aspecto el modelo inglés. En segundo lugar, para ofrecer mejores servicios a este público con mayores carencias, se propuso el traspaso de la prestación de los servicios a cooperativas, siguiendo un esquema de contractualización. Estas cooperativas actuarían en forma regionalizada y recibirían, básicamente, recursos públicos de acuerdo con una tarifa *per capita*, definida por el número de personas que potencialmente podía ser atendidas en dicha región. Para ello, serían censados los clientes potenciales - mediante el pago de una tasa simbólica - y el control de la acción de los proveedores podría ser llevado a cabo tanto por el Estado, verificando la credibilidad de los gastos efectuados en relación con el público destinatario, y por los integrantes de la comunidad local, quienes tendrían más incentivos para participar y fiscalizar, ya que se identificarían por medio de un “carnet” como usuarios de estos servicios.

De acuerdo con Amelia Cohn & Paulo Elías, “el censo se entendió como un modo de ‘involucrar a la comunidad’, constituyéndose así un proceso de participación e identificación de los beneficiarios con el programa” (Cohn & Elías, 1999: 20). El censo debía ser, por lo tanto, el primer paso hacia la creación de un Consejo de Salud de la Comunidad, destinado a ejercer un control social sobre los servicios.

El éxito del PAS, sin embargo, dependería fundamentalmente del establecimiento de mecanismos que incentivasen el mejor desempeño. Por consiguiente, la premisa básica sería la competencia entre los proveedores de los servicios de salud, poniendo al usuario en capacidad de evaluarlos como

---

<sup>19</sup> La discusión emprendida en esta sección tiene como base fundamental el trabajo de Amelia Cohn & Paulo Elías (1998).

consumidor y de escoger - según el principio del *exit* - aquél que resultase más satisfactorio. Con base en las preferencias manifestadas por los usuarios, la prefectura de São Paulo procedería a una distribución diferenciada de los recursos a las cooperativas, tomando como paradigma la experiencia del NHS inglés. Conforme al documento de la Fipe, “en cada período, el ciudadano podría optar por la cooperativa o empresa que brindase mejor servicio y la prefectura transferiría los recursos para la unidad escogida” (apud Cohn & Elías, 1999: 18).

El proyecto de competencia administrada nunca llegó a hacerse efectivo en la implantación y el funcionamiento del PAS. Por el contrario, el modelo fue poco a poco ubicándose en las antípodas de la concepción de competencia administrada. Peor aún, desde sus inicios el PAS se convirtió en un foco enorme de corrupción y despilfarro. De acuerdo con el periódico “*O Estado de São Paulo*”, en los últimos cuatro años la malversación en la compra de productos y servicios ascendió a la cifra de R\$ 3 millardos<sup>20</sup>. En síntesis, el PAS no fue una innovación administrativa, sino una continuación del modelo privatista y clientelista, con mucha fuerza en la historia del Estado latinoamericano.

El fracaso del intento de implantar la competencia administrada en el sistema de salud de São Paulo fue consecuencia de tres factores. En primer lugar, de la ausencia de una regulación efectiva por parte del Estado. Tal como se ha argumentado anteriormente, sin un control por parte del gobierno, la competencia administrada puede ya sea llevar al extremo la competencia entre los proveedores, cosa que tiene los efectos deletéreos de la práctica comercial pura, ya sea establecer una “falsa competencia”, creando privilegios para algunos, y en último término, instaurando un nuevo monopolio - y fue esta situación la que tuvo lugar en el PAS. En el caso en cuestión, las cooperativas fueron sometidas a imposiciones políticas clientelistas. Según un estudio de Marco Antonio Teixeira, los dos últimos prefectos distribuían el control sobre los módulos del PAS entre los ediles favorables al gobierno, con el propósito de conseguir apoyo político (1999: 129). Así, lo que debiera haber sido movido por la lógica del desempeño, se transformó en una maquinaria política para la legitimación de los políticos locales - y aquí la regionalización del PAS facilitó este proceso. Por su parte, la prefectura de São Paulo no disponía de cuadros técnicos y tampoco la estructura administrativa adecuada para controlar la competencia administrada. Paradójicamente, licenció o separó de sus cargos a un gran número de funcionarios que antes trabajaban en la Secretaría de Salud.

El segundo factor que condujo al fracaso de la competencia administrada en el PAS fue la implementación de un modelo que, de hecho y de derecho, estableció un monopolio en el suministro de servicios públicos, contrariando un principio básico de esta forma de responsabilización. En realidad, con el censo, se definió a la largo del proceso que las cooperativas solamente podrían atender a los usuarios ante ellas registrados, y viceversa. De este modo, se subvirtió el documento original, que proponía la posibilidad de escogencia del servicio por parte del consumidor, además de establecer que el proveedor que atrajese más pacientes tendría más ingresos. La regionalización, que obedeció más a los designios políticos de los ediles y de los líderes locales, creó una situación de monopolio. En suma, el nivel de competencia en el PAS fue nulo (Cohn & Elías, 1999: 106).

Finalmente, no se abrieron canales de participación para el reclamo y la incorporación de los usuarios de los servicios de salud. Se realizaron algunas investigaciones sobre la calidad, pero procurando siempre individualizar al consumidor, sin que éste pudiese escoger una nueva opción para recibir el servicio. Lo que se aprende de esta experiencia es que la imposibilidad de *exit* limita el control social y que la *voice* no se puede realizar en forma individualizada, dependiente de la apertura de foros de acción colectiva. Se concluye que las perspectivas económica y política presentes en los conceptos de consumidor y de ciudadano cobran mayor fuerza cuando actúan juntas, aun cuando pueda existir tensión entre ellas.

---

<sup>20</sup> *O Estado de São Paulo*, 2 de abril del 2000: 3.

Las lecciones del fracaso del PAS, lamentablemente, han sido vistas por algunos analistas como un problema de la competencia administrada, cuando en realidad este modelo nunca llegó a ser implantado en el sistema de salud de la ciudad de São Paulo. La comparación de esta experiencia con la que está teniendo lugar en el plano internacional muestra que la potencialidad de la responsabilización por competencia administrada todavía no ha sido puesta a prueba en nuestra región, y cuánto podríamos contribuir con la reforma del Estado si discutiésemos con mayor seriedad la pertinencia de este instrumento de la nueva gerencia pública.

### **Consideraciones finales**

El estudio de la responsabilización por competencia administrada revela, en primer lugar, la importancia de los mecanismos de control por desempeño para la reforma del Estado. Sin embargo, la visión meramente administrativa de estos instrumentos representa un obstáculo para el éxito de los mismos. La cuestión clave está en establecer nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, dando mayor legitimidad a la acción gubernamental. Por esto, el aprendizaje con respecto a la experiencia de implementación de la competencia administrada nos lleva a concluir que antes que obedecer a la lógica pura del mercado, es el modelo híbrido el que orienta de la mejor manera esta forma de responsabilización.

Queda claro que todavía quedan preguntas que no han sido respondidas por la experiencia internacional de competencia administrada. Entre éstas se destaca la cuestión de sus efectos sobre la solidaridad social y la difícil relación que esta forma de responsabilización establece entre la dimensión político-institucional y los mecanismos administrativos. Pero al mismo tiempo, la responsabilización por competencia administrada muestra una gran compatibilidad con el control social y con los instrumentos basados en la introducción de la lógica de resultados en la administración pública, punto éste que debería servir de lección a América Latina.

La escasa experiencia latinoamericana revela, de entrada, los preconceptos existentes en relación con la competencia administrada, entre otras razones, por cuenta del sentimiento anti-competitivo prevaleciente entre los reformadores de la región, sean ellos neoliberales o más progresistas. Por otra parte, la falta de una mayor profesionalización de la burocracia induce el temor - en cierto modo justificado - en relación con la adopción de cualquier mecanismo de responsabilización por desempeño. En estas condiciones, la postura más pertinente sería la de mejorar la calidad técnica del gobierno, al tiempo que se instauran mecanismos para controlarlo según su desempeño. En caso contrario, siempre la probidad, la eficacia y la equidad se ubicarán como enemigas de la eficiencia y de la competencia. La enorme miopía de los reformadores y de los actores de la sociedad civil puede redundar en la formación de un abismo entre estos valores.

Los orígenes del fracaso de la implementación de mecanismos de competencia administrada, como en el caso del PAS de São Paulo, se ubican menos en las características intrínsecas de la nueva gestión pública que en otros elementos tradicionales de la administración pública latinoamericana. Vale la pena recordar que es preciso actuar en el sentido de modificar las instituciones y la cultura política específicas de las regiones, para que exista una exitosa adecuación o reformulación de modelos externos. No por casualidad, uno de los más connotados especialistas brasileños en el área de la salud, al analizar la experiencia del PAS, identificó en la cultura administrativa y en el filtro político los principales obstáculos para el éxito del modelo de gestión que se proponía inicialmente (Elías, 1999).

Para finalizar, cabe destacar que la competencia administrada constituye una forma muy novedosa de responsabilización de la administración pública - en términos prácticos, tiene poco más de diez años - y, por lo tanto, el conocimiento teórico y empírico que se tiene de ella sufre las consecuencias de esta circunstancia. Así, se abre un gran debate en el frente de búsqueda de instrumentos de responsabilización que respondan a cuestiones que no han sido ecuacionadas por las

formas clásicas de control. Le corresponde ahora a América Latina enfrentar también este desafío. Para ello, es preciso tener en cuenta que: “Los sistemas tradicionales de *accountability* fueron diseñados para establecer y fortalecer la confianza pública en la probidad del gobierno. Ahora necesitamos un nuevo sistema de *accountability* que establezca y fortalezca la confianza pública en el desempeño gubernamental” (Robert Behn, 1998: 39).

## **Bibliografía**

- 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 (editores). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Almeida, P. (1994). “Mercado interno nos governos locais da Grã-Bretanha e o surgimento da enabling authority”. *Política e Administração*. Rio de Janeiro.
- Ball, S., Bowe, R. & Gewirtz, S. (1994). “Schools and the market place: an analysis of local market relations”. In W. Bartlett, C. Propper, D. Wilson & J. Le Grand (editores), *Quasi Markets in the Welfare State*. School of Advanced Urban Studies. Bristol.
- Bartlett, W. (1993). “Quasi Markets and Educational Reforms”. In J. Le Grand & W. Bartlett (editores), *Quasi Markets and Social Policy*. Macmillan. London.
- Barzelay, M. (1982). *Breaking through bureaucracy*. University of California Press. Los Angeles.
- Behn, R. (1998). “O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática”. *Revista do Serviço Público*, 49, 4. Enap. Brasília.
- Bennett, C. Ferlie, E. (1996). “Contracting in theory and practice: some evidence from the NHS”. *Public Administration*, 74, 1.
- Boyne, G. (1998). “Competitive Tendering in Local Government: a review of theory and evidence”. *Public Administration*, 76.
- Bradach, J. & Eccles, R. (1989). “Price, authority and trust: from ideal types to plural forms”. *Annual Review of Sociology*, 15.
- Bresser Pereira, L.C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Editora 34/Enap. São Paulo/Brasília.
- \_\_\_\_\_ & Cunill Grau, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD/Paidós. Buenos Aires.
- Caiden, G. (1991). *Administrative reform comes of age*. Walter de Gruyter. Berlin/New York.
- Carvalho, W. (1997). “A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*”. *Revista do Serviço Público*, 48, 3. Enap. Brasília.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD. Caracas.
- Clarke, T. (1993). *Reconstructing the Public Sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Institut fur Wirtschafts und Sozialforschung. Germany.
- Cohn, A. & Elías, P. (coordinadores) (1999). *O público e o privado na saúde – o PAS em São Paulo*. Cortez/Cedec. São Paulo.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD/Nueva Sociedad. Caracas.
- Deakin, N. & Walsh, K. (1996). “The enabling state: the role of markets and contracts”. *Public Administration*, 74, 1.
- Elías, P. (1999). “PAS: um perfil neoliberal de gestão de sistema público de saúde”. *Revista Estudos Avançados*, 13, 35. Janeiro/abril.
- Enthoven, A. (1978). “Consumer choice health plans: a national health insurance proposal based on regulated competition in the private sector”. *New England Journal of Medicine*, 298.

- \_\_\_\_\_ (1985). *Reflections on the management of the National Health Service*. Occasional Paper, 5. Nuffield Provincial Hospital Trusts. London.
- Evans, P. (1993). “O Estado como problema e solução”. *Lua Nova*, 28/29. Cedec. São Paulo.
- Exworthy, M., Powell, M. & Mohan, J. (1999). “The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network?”. *Public Money & Management*, 19, 4. October/December.
- Ferlie, E. et alii (1999). *A Nova Administração Pública em ação*. UNB/Enap. Brasília.
- Giaimo, S. & Manow, P. (1999). “Adapting the Welfare State: the case of health care reform in Britain, Germany, and the United States”. *Comparative Political Studies*, 32, 8. December.
- Greve, C., Flinders, M. & Van Thiel, S. (1999). “Quangos – What’s in a name? Defining Quangos from a comparative perspective”. *Governance*, 12, 2.
- Haggard, S. (1996). “A reforma do Estado na América Latina”. In C. Langoni (editor). *A Nova América Latina*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press. Cambridge.
- 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.
- Johnston, J. & Romzek, B. (1999). “Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: rhetoric, theories and reality”. *Public Administration Review*, 59, 5. September/October.
- 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. Washington, D.C.
- Kikert, W. (1995). “Steering at a distance: a new paradigm of public governance in Dutch higher education”. *Governance*, 8, 1.
- Kirkpatrick, I. & Lucio, M. (1996). “The contract State and the future of Public Management”. *Public Administration*, 74, 1.
- \_\_\_\_\_ (1999). “The worst of both worlds? Public Services without markets or bureaucracy”. *Public Money & Management*, 19, 4. October/December.
- Klein, R. (1995). *The New Politics of the NHS*. Harlow Longman. U.K.
- Kuttner, R. (1996). *Everything for sale: the virtues and limits of markets*. New York/USA.
- Larmour, P. (1997). “Models of governance and public administration”. *International Review of administrative Sciences*, 63.
- Le Grand, J. & Bartlett, W. (editores) (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. Macmillan. London.
- Lechner, N. (1997). “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la Cepal*, 61. Abril. Santiago.
- Levacic, R. (1994). “Evaluation of the performance of quasi markets in Education”. In W. Bartlett, C. Propper, D. Wilson & J. Le Grand (editores), *Quasi Markets in the Welfare State*. School of Advanced Urban Studies. Bristol.
- Lobato, L.V. (1997). “Reforma do Estado no setor de saúde no Reino Unido e nos Estados Unidos”. In S. Husenman, E. Sullà, T. Quinhões & L. Lobato. *Reforma do Estado no setor de saúde*. Cadernos Enap, 13. Enap. Brasília.
- Macedo, M. & Alves, A. (1997). “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido”. *Revista do Serviço Público*, 48, 3. Enap. Brasília.
- Melo, M.A., Costa, N. & Silva, P.L. (1999). “Inovações organizacionais em política social: o caso da Grã-Bretanha”. *Revista do Serviço Público*, 50, 3. Enap. Brasília.
- Mesquita, A. & Ferreira, S. (1997). “Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana”. *Revista do Serviço Público*, 48, 3. Enap. Brasília.
- Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil (2000). “Previdência concede benefícios com maior rapidez”. *Destaque na Previdência*, 4, 6. Janeiro. Brasília.

- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil (1998). “Ranking aponta as melhores Gerências do INSS”. *Reforma Gerencial*, 1. Brasília.
- Naim, 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.
- Newberry, S. & Barnett, P. (1999). *Negotiating the network: the contracting experiences of community mental health agencies in New Zealand*. Mimeo. New Zealand.
- O’Connell, B. (1996). “A major transfer of Government responsibility to voluntary organizations? Proceed with caution”. *Public Administrative Review*, 56, 3. May/June.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley. Reading, Ma..
- Podolny, J. (1992). *The Matthew effect and the constraints of Status: a sociological perspective on Markets*. Mimeo. Stanford University Graduate School of Business.
- Przeworski, A., Stokes, S. & Manin, B. (editores) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. USA.
- Ranade, W. (1995). “The Theory and Practice of Managed Competition in the National Health Service”. *Public Administration*, 73.
- Ranson, S. & Stewart, J. (1994). *Management for the public domain: enabling the learning society*. St. Martin’s Press. New York.
- Reh fuss, J. (1991). “La agencia competitiva: reflexiones generadas por la contratación externa en Gran Bretaña y Estados Unidos”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 3.
- Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997). *O Estado num mundo em transformação*. World Bank. Washington, D.C.
- Rhodes, R. (1997). From marketization to diplomacy: its the mix that matters. *Public Policy and Administration*, 12.
- Sojo, A. (1996). “Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile”. *Revista de la Cepal*, 59. Agosto. Santiago.
- Thompson et alii (1991). *Markets, Hierarchies, Networks: the Co-ordination of Social Life*. Sage. London.
- Trosa, S. (1995). *Moderniser L’Administration*. Les Editions D’Organization. Paris.
- Vicent-Jones, P. (1999). “Competition and Contracting in the transition from CCT to Best Value: towards a more reflexive regulation?”. *Public Administration*, 77.
- Walford, G. (1996). *School Choice and the Quasi-Market*. Oxford Studies in Comparative Education. Oxford.
- Walsh, K. (1995). “Competition for White-Collar Services in Local Governments”. *Public Money & Management*. April/June. U.K.
- \_\_\_\_\_ et alii (1997). *Contracting for Change. Contracts in Health, Social Care and other Local Government Services*. Oxford University Press. Oxford.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: analisis and antitrusts implications*. The Free Press. London.
- White, H. (1981). “Where do Markets come from?”. *American Journal of Sociology*, 87, 3.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.