

¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas*

Nuria Cunill Grau

Muchos cambios se han suscitado en los últimos 30 años que desafían las nociones tradicionales de Estado y sociedad. Uno de los más fundamentales ha sido provocado por la conciencia de que las instituciones importan y, por ende, que no es posible pretender ninguna transformación sin considerar el peso que las reglas de juego -formales e informales- tienen en la conducta social. Las corrientes institucionales, basadas en esta convicción, dan un paso más (un gran salto, propiamente) pretendiendo derivar cuáles son las instituciones que se asocian al desarrollo y, por tanto, que requerirían ser construidas a tal fin. Ellas, si bien ya han suscitado contundentes estudios críticos que interpelan sus pretensiones de causalidad, se han convertido en hegemónicas en el campo del desarrollo.

Pero, la “cuestión institucional” no solo incumbe a las teorías del desarrollo en términos generales. También, interpela a las teorías sobre el estado y la administración pública y, consecuentemente, a las concepciones acerca de su reforma. Adoptando la metáfora del “juego”, nuestro objetivo será mostrar que en la actualidad este ha sido probablemente el campo donde las ideas hegemónicas han encontrado el mayor asidero práctico, al punto de generar un juego sobre lo público cuyas consecuencias son gravitantes indirectamente en la relación Estado y desarrollo y directamente en la relación Estado ciudadanía.

Haremos este ejercicio, concentrándonos en una de las facetas a través de las cual se expresa el Estado: la provisión de servicios sociales, en tanto ella nos coloca en una de las dimensiones clave del desarrollo, la construcción de ciudadanía social. La argumentación que desarrollaremos es que se han producido en las últimas décadas cambios de inusitada magnitud que nos enfrentan a un nuevo Estado y a un nuevo ámbito de lo público que requieren ser problematizados ante cualquier intento de recuperar su centralidad. Con base en tal cuadro también argumentaremos que es requerido un nuevo juego, radicalmente cuestionador del tipo de instituciones y de lógicas de pensamiento que se han asentado. Insinuaremos, además, que sus condiciones de posibilidad comienzan a asomarse tanto en la práctica como en la teoría, pero que el puzle aún esta inacabado requiriendo juntar piezas e, incluso crear otras, teniendo en cuenta los cambios que han experimentado nociones como la igualdad, la diversidad y la libertad así como los errores del viejo patrón estado-céntrico de las reformas en la administración pública.

1. El juego actual y sus reglas

Un nuevo sector público donde el Estado ha perdido tanto peso como poder¹

Uno de los efectos más sobresalientes de la introducción de los mecanismos de mercado en el sector público es el cambio de la fisonomía misma de este sector. Recientemente la OCDE ha propuesto incluso un nuevo concepto, el de dominio público (*public domain*)², para definir el sector público que

* Conferencia Magistral presentada en Asunción, el 9 de noviembre de 2011. Versión Preliminar.

¹ Esta sección en parte recoge datos expuestos en Cunill (2009).

se ha configurado, asumiendo que este ya no incluye sólo organizaciones de propiedad del gobierno o controladas por él sino también a los servicios financiados (directa o indirectamente) por el gobierno pero provistos por organizaciones privadas (Rinne ...[et al], 2008).

Tres mecanismos de mercado han sido adoptados: Paternariados Público-Privados, Vouchers, y Contratación Externa, de los cuáles el último es el que ha tenido la mayor expansión. De hecho, el fenómeno de la contratación externa tiene ya larga data pero es evidente que las últimas tres décadas están dominadas por él, abarcando áreas que en el pasado eran provistas básicamente por el Estado. Según cálculos de la OECD, cerca del 80% de los servicios de gobierno están sometidos a contratación externa en el Reino Unido, 65% en Estados Unidos, alrededor de 50 a 60% en Noruega, Suiza, Suecia, Nueva Zelanda y Australia. Las menores tasas la tienen España, Francia e Italia (alrededor de 25%) y Portugal (20%) (OECD, 2005 citado por Forsell y Norén, 2007: 204).

La adopción de los sistemas de vouchers es más reciente, y aunque tienden a ser favorecidos porque constituyen el único de los tres mecanismos que otorga a los consumidores un rol expreso (Forsell y Norén, 2007: 219)³, en la práctica se han traducido básicamente en el refuerzo de la provisión privada de servicios públicos, especialmente de educación primaria y secundaria. Holanda y Bélgica figuran en el extremo ya que más de la mitad del financiamiento estatal se dirige a escuelas privadas por medio de vouchers, en el Reino Unido y Australia su uso es alrededor de 20%, aunque baja considerablemente en otros países como Noruega Suecia y Nueva Zelanda donde es inferior al 5% (OECD, 2005 citado por Forsell y Norén, 2007: 204).

En cualquier caso, a pesar de que hay diferencias entre los países y no obstante que la tendencia no es unidireccional⁴, es evidente que actualmente, con el respaldo del Estado, se ha ampliado fuertemente la presencia del sector privado en actividades públicas, reforzándose en la práctica el rol que previamente se le concedió a través de la ola de privatizaciones⁵. De hecho, en dos de los tres mecanismos (contratación externa y *vouchers*) el financiamiento de las actividades desarrolladas por el sector privado proviene de fondos públicos.

2Cabe destacar, en todo caso, que la noción aparece mucho antes aunque desde fuentes normativas distintas. Ver, por ejemplo, Ranson y Stewart (1994) y Cunill (1997).

3Los autores en referencia rescatan el rol del consumidor en el análisis de los tres mecanismos, agregándolo a los roles de financiador, comprador y proveedor. Sostienen que si el foco se coloca en los intereses de los consumidores, destaca el sistema de vouchers ya que en él que las funciones del sector público se circunscriben solo al financiamiento, mientras que los ciudadanos toman los roles de comprador y consumidores, y las organizaciones privadas el rol de proveedores (ibídem:219).

4Rinne [et al] (2008) llaman la atención sobre este hecho habida cuenta de que también el sector privado ha buscado trabajar más estrechamente con el sector público y, en algunos casos, servicios que fueron tradicionalmente ofrecidos por el sector privado se han trasladado al público.

5Recordemos que en el caso de Chile, durante el régimen militar, según lo destaca Larrañaga (2010: 23), se produjo una transformación profunda de la política social introduciéndose mecanismos de mercado en el funcionamiento de la seguridad social, educación, salud y vivienda, que luego fue imitada por muchos países. En el campo de la salud, “la posibilidad de depositar la cotización de salud en seguros privados y la opción de la libre elección del seguro público tuvieron por resultado la canalización de una parte sustantiva de la demanda hacia proveedores privados de salud, favoreciendo la creación de una industria que tendría un gran crecimiento en las décadas siguientes” (ibídem: 25).

En América Latina, los arreglos público-privados adquieren tempranamente una alta importancia en campos tan sensibles para la ciudadanía como lo son, por ejemplo, los de educación y salud. Chile adopta los sistemas de *voucher* en la década del 80 para toda la educación primaria, instituyendo una subvención a la demanda similar para establecimientos municipales⁶ o particulares. Colombia, a comienzos de los 90 establece un sistema de *vouchers* para alumnos de escuelas públicas que sólo pueden ser usados en establecimientos privados⁷.

En otros casos se promueven arreglos que involucran en forma directa a las comunidades o a las ONGs en la provisión de los servicios. Por ejemplo, en Guatemala para el 2004, según lo reporta el Banco Mundial (2004: 154), ya cerca de un tercio de la población era atendida por ONGs proveedoras de servicios de salud. En El Salvador en la década del 90 se descentraliza la educación parvularia y básica, transfiriendo el manejo de las escuelas a los “Consejos Directivos Escolares”, integrados por representantes de los alumnos, maestros y padres (Fuentes Mohr, 1996). En Perú, desde el año 1994 asociaciones civiles sin fines de lucro -denominadas CLAS- actúan el primer nivel de atención de salud, llegando a cubrir el 35% de los establecimientos en el año 2005 (Frisancho, 2005).

No hay datos acerca de la proporción exacta de servicios sociales que en cada país son prestados por organizaciones públicas, entidades mercantiles, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones sociales de interés público. Sin embargo, los datos fragmentados de los que disponemos sugieren que tendencialmente ha crecido sobre todo la prestación de servicios sociales por parte de entidades mercantiles; por tanto, que América Latina (con pocas excepciones) ha adoptado la lógica del mercado para la provisión de los servicios públicos en términos más extremos que los países en que surgió este tipo de enfoque. Al respecto basta recordar que en el Reino Unido, inmediatamente después del período de las más profundas transformaciones en esta dirección, se reconocía (Ferlie [et al], 1996: 3) que el sector público pudo haber perdido su rol económico, pero ha retenido un fuerte rol social: continúa financiando y suministrando bienes y servicios clave: salud, educación, investigación y desarrollo, justicia criminal y seguridad social. El agravante es que cada vez aflora más evidencia de que los sectores sociales, en especial la educación y salud, adolecen de problemas de información que limitan lo que el gobierno puede anticipar, especificar, regular o monitorear, lo que impone límites a lo que puede ser logrado a través de su privatización y regulación (Ramesh y Araral, 2010: 4-7).

Concomitantemente a esta realidad, ha disminuido la percepción de los ciudadanos de la región respecto del poder que tiene el Estado para resolver los problemas: en el 2003 un 57% de los habitantes de la región decían que el Estado era la institución que tenía más poder, porcentaje que se reduce a 49% en el 2005. En contraste, ha aumentado la percepción de poder de las grandes empresas de 40% en el 2003 a 44% en el 2005 (Corporación Latinobarómetro, 2005: 18).

La equidad y la legalidad desvalorizadas a costa de la búsqueda de una eficiencia no segura

Es innegable que el primario punto de contraste entre las nuevas orientaciones en gestión pública y la administración pública tradicional es entre un modelo basado en valores de negocio, incluyendo un

⁶Durante el régimen militar, la administración de los establecimientos públicos fue traspasada a las municipalidades.

⁷El programa comenzó en 1991 con 18.000 estudiantes y en 1996 ya alcanzaba a 100.000. Sólo cubre estudiantes pobres que han terminado su educación primaria en una escuela pública y que desean continuar en una privada. El pago del *vouchers* es hecho a la escuela a través del sector bancario (Calderón, 1997).

foco en el consumidor, y un modelo basado en la legalidad y en los procedimientos (Pierre y Painter, 2010: 51). Es innegable también que la supuesta concentración en la eficiencia productiva y en la responsividad ante los clientes han encontrado un terreno fértil entre políticos interesados en ganar adhesión de consumidores agobiados con altos impuestos y servicios de calidad declinante. Pero este escenario opera básicamente en los países desarrollados donde los problemas de inequidad no son tan acuciantes como en nuestros países porque existe un piso básico de protección para todos. En la práctica el que la gente en los países desarrollados se resista a pagar más impuestos impulsa a los gobiernos a procurar descargarse de lo que no pueden costear. En los países subdesarrollados la situación es muy distinta, no solo porque la carga tributaria es ínfima comparada con la de los países desarrollados sino porque el Estado nunca ha llegado a construir totalmente los mínimos de bienestar. Ello, obviamente no es un problema para todos. Como bien lo advierte O' Donnell (2010: 166), el Estado no solo tiene muchas caras, muestra diferentes caras a diferentes individuos. "En todos lados pero más aún en países muy desiguales, los ricos y privilegiados se encuentran con pocas caras del estado, y esas pocas caras son frecuentemente amables" (ibídem: 170) y esto es así en gran medida porque los servicios que usan (salud, educación, pensiones, seguridad, transporte, etc.) los compran en el mercado. La "selección adversa" de los que "cuestan" tiempo o dinero, que tiende a producirse cuando el énfasis se coloca en la pura eficiencia, no tiene pues consecuencias para todos. El punto central es que el enfoque dominante suele asumir que la búsqueda de equidad puede entorpecer la eficiencia, sobre todo debido a la erosión de los incentivos que podría producirse. Con ello, se asienta una dicotomía entre eficiencia y equidad, que incluso desconsidera el hecho de que atender el aspecto de equidad puede, en muchas circunstancias, ayudar a promover la eficiencia sobre todo si la conducta de las personas en esta dirección depende de su sentido de lo que es justo y de su lectura acerca de si el comportamiento de los demás lo es (Sen, s/f).

Por otra parte, ya es evidente que el énfasis en la eficiencia productiva, puede resultar en la lesión de valores democráticos como la legalidad, la responsabilización política y el debido proceso, los que son consustanciales a la persecución de fines públicos (Pierre y Painter, 2010), pero que no se erigieron en objetivos de los nuevos enfoques de gestión pública, tal vez porque ellos se originaron en contextos donde se asumían como dados. Este ciertamente no es el caso de la mayoría de nuestros países donde la pobreza no es solo material sino legal (O' Donnell, 2010: 171), distribuyéndose desigualmente incluso en los ámbitos subnacionales⁸.

Lo cierto es que muy tempranamente ya fue advertido (véase Hood, 1991) que la lógica de la nueva gestión pública solo coloca el foco en la eficiencia y la eficacia, con la consiguiente subordinación y debilitamiento de los valores de la rectitud e imparcialidad así como de los asociados a la seguridad, estabilidad y permanencia.

El asunto clave es que los valores más propiamente públicos no constituyen objetos de atención de los nuevos enfoques que fundamentan su legitimidad en el mejoramiento del desempeño de los servicios. El agravante es que éste ni siquiera es un resultado claro de la aplicación de un enfoque de mercado en el sector público si nos atenemos a lo insinuado por los pocos estudios empíricos que tratan de probar esta relación en países desarrollados (véase al respecto Walker et al., 2010). En este sentido, análisis sobre la influencia de la competencia en la provisión de bienes públicos sugieren que ella tiene algunos

⁸ O' Donnell (2010: 173) alude a un problema aún más general al respecto, llamando la atención acerca del hecho de que no es necesariamente cierto que si existe un régimen democrático en el centro nacional, la legalidad estatal será efectiva a través del territorio, así como que los regímenes sub-nacionales serán también democráticos.

efectos positivos en la calidad y eficiencia del suministro de servicios públicos pero que estos efectos son condicionales y marginales (Hodge, citado por Rockman, 2003: 4). La relación es aún más tenue en el caso de países subdesarrollados donde los déficits de capacidades tanto internas como externas al sector público y las resistencias políticas afloran en mayor medida, mostrando que las contrataciones externas a menudo presentan problemas (Batley y Larbi, 2004)⁹. Ello, más aún en los casos de servicios que son intrínsecamente difíciles de contratar por las dificultades en especificar los resultados esperados (por ejemplo, porque ellos son cualitativos) o en recolectar información para medir sus efectos (ibídem: 143).

La señal de alarma es que el sometimiento de los entes públicos a una estricta competencia basada en el mercado así como la contratación externa de servicios (consignas que aún se proclaman y practican en casi todas partes) no encuentran sólidos fundamentos teóricos ni suficientes evidencias empíricas como vías para aumentar siquiera la eficiencia de los servicios públicos¹⁰, o, por lo menos, insinúan que a tales efectos se requieren satisfacer condiciones que la mayoría de las veces no están dadas.

La solidaridad en el financiamiento de los servicios públicos como un valor perdido

Uno de los asuntos insuficientemente debatidos es que la reforma de los servicios públicos ha significado un cambio dramático en el modo de financiarlos al inclinar la balanza desde los impuestos a los cargos directos, preferentemente a los usuarios. De hecho, según ha sido estudiado, las reformas cada vez más se inclinan a favorecer este cambio (Batley y Larbi, 2004: 126). El sustento teórico más genérico es que si se separa el financiamiento de la producción de los servicios y el primero es vinculado con los resultados (por ejemplo, a la cantidad de alumnos matriculados o al número de pacientes atendidos) o bien se hace dependiente directamente del pago de los clientes (sea directo o indirecto por medio de *vouchers*), estos dispondrán de poder directo sobre los servicios públicos. Así los resultados podrán ser dobles. De una parte, en lo que concierne a los clientes, la posibilidad de “elección” de los servicios junto con la oportunidad de “salida” de aquellos que no les resultan satisfactorios. De otra parte, en lo que respecta a los servicios, mayores incentivos a mejorar su desempeño de modo de atraer más clientes y, por ende, más recursos financieros.

La clave estaría pues en lograr que el financiamiento de los servicios públicos se asocie a los usuarios. El Banco Mundial (2004) en su estudio referido a los servicios sociales para los pobres afirma que “pagar por los servicios otorga poder”, justificando así el cobro por el uso de los servicios públicos. Por tanto, una recomendación básica que formula es “cobrar por el uso del servicio toda vez que pueda”; o sea, “privilegie el pago de bolsillo”. Si este no es posible por consideraciones de equidad, entonces cabría recurrir al financiamiento público, aunque siempre ligado a las preferencias de los usuarios.

⁹Salvo, según los autores en referencia, en aquellos casos en que los contratos sean completamente implementados (ibídem: 158). Cabe destacar que su investigación empírica en algunos países de África, Sur y Sureste de Asia y América Latina (en este caso, respecto del abastecimiento de agua) estuvo dirigida a tratar de explicar por qué si los contratos de cualquier tipo generalmente trabajan mejor, no son más comunes. La respuesta que aportan es que hay obstáculos institucionales y políticos a la reforma.

¹⁰Asuntos tales como la provisión de servicios de empleo bajo arreglos público-privados han dado lugar a soluciones creativas que, además de disminuir cargas financieras a los gobiernos -agenciando recursos privados fundamentalmente-, estarían aumentando la eficacia misma de tales servicios (ver Rinne [et al], 2008).

El BID lo expresaba ya a mediados de los 90 de la siguiente manera: “la equidad puede mejorarse cuando el acceso de los particulares a los servicios está garantizado por el financiamiento público que traen consigo a la escuela u hospital, en vez de por su proximidad a una institución planificada centralizadamente” (BID, 1996: 248).

Los resultados más emblemáticos de tal prescripción los podemos encontrar en el financiamiento de la educación pública chilena. Allí no solo el co-pago es la norma, sino que el pago de bolsillo se ha multiplicado hasta llegar a la paradoja de que cerca del 70% del financiamiento de universidades públicas depende directamente de los aranceles pagados por los alumnos. Con ello queda mostrado el efecto más directo de este tipo de prescripción: la pérdida de la solidaridad social, vía tributación, en el financiamiento de los servicios públicos.

El debilitamiento del ethos del servicio público

Es ampliamente reconocido que la abolición de las carreras unificadas, el intensivo uso de contratos de término fijo para los altos directivos públicos, y la flexibilidad obtenida a través del creciente número de personal con arreglos temporarios, progresivamente han atenuado el ethos del servicio público (Gregory, 2007). Todas estas medidas han sido adoptadas también en la mayoría de los países latinoamericanos con el agravante de que, salvo excepciones, nunca llegaron a consolidarse en ellos verdaderas burocracias profesionales. Lo cierto es que el que los funcionarios del Estado sean menos que los empleados contratados es actualmente una realidad y no una mera conjetura que si bien parece aportar flexibilidad lo hace a costa de la protección del servicio civil (Rockman, 2003: 48) y el compromiso con el servicio público.

Pero además de tales problemas hay otro más velado y cuyas consecuencias son también a largo plazo. Alude, de nuevo, a los fundamentos teóricos de las reglas de juego que han sido instituidas. Recordemos, al respecto, que tales fundamentos son proporcionados básicamente por tres enfoques: el de la elección pública (*public choice*), el de la teoría de la agencia, y el de la Nueva Economía Institucional, NEI. Todos ellos comparten dos premisas sobre la conducta humana, importadas de la teoría económica neo clásica. Primero, que todos somos seres racionales que, en tanto tales, optamos siempre por la mejor alternativa, de acuerdo a la información disponible. Segundo, que siempre perseguimos maximizar el beneficio individual, lo que en el extremo puede conducirnos al oportunismo, vale decir a la búsqueda del interés propio con dolo. Partiendo de estas bases, la NEI incorpora la importancia de las estructuras institucionales en que se insertan los individuos como factor explicativo de sus conductas. Dado que considera que las preferencias individuales son estables y constantes, asume que la conducta puede ser estimada y pronosticada con algún grado de probabilidad con base en los incentivos institucionales.

Lo cierto es que, a partir de la NEI, se constituye en un dogma que la ineficiencia gubernamental se debe a un alineamiento erróneo entre los intereses individuales, presumiblemente oportunistas, de los políticos y burócratas y las estructuras de incentivos institucionales de la que disponen. Por ende, que cualquier reforma debe crear las posibilidades de transformación estructural de los incentivos que afectan la conducta de tales actores. Queda de esta forma establecida una conexión entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales, y mediciones.

Ahora bien, el problema central en este sentido es que los incentivos que se diseñan tienen que ser congruentes con la idea de seres humanos intrínsecamente calculadores, individualistas, y hasta oportunistas. Así, el egoísmo y el cálculo terminan siendo producidos por los propios incentivos y, con ello, las interpretaciones de un comportamiento burocrático egoísta auto-interesado se tienden a convertir en una “profecía auto-cumplida”. En estas circunstancias aflora la pregunta que formula Gregory (2007: 228): ¿por qué el personal debiera estar preocupado con una idea del interés público mientras su desempeño individual y organizacional está siendo medido contra objetivos específicos?, agregaríamos, respecto de los cuales se asocian compensaciones pecuniarias que suelen convertirse en los verdaderos objetivos a perseguir.

El problema, en este sentido, es que tales premisas desafían por completo la ética pública y en especial uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la lógica del sector público: la creencia en el servicio público. Con ello es derrumbada, en la práctica, la validez de servir a los intereses públicos como motivación clave del personal público.

La consecuencia tal vez más gravitante a largo plazo es la desvalorización misma de la noción de lo público. Como lo recuerda Schick (2004: 9), los Estados que tuvieron éxito en la construcción nacional crearon los servicios públicos teniendo en consideración que una ética de servicio público era la plataforma básica en la que descansa el rendimiento estatal.

El tecnocratismo exacerbado y la imposibilidad de gestionar las interdependencias

El foco dominante de la nueva gestión pública, como lo destaca Gregory (2007: 231), refleja la estrecha relación entre los métodos tecnocráticos, por un lado, y la precisión con la cual los valores de la eficiencia y la responsabilización puedan ser medidos, por el otro. Habría pues una explicación para la clara preferencia por todo aquello que puede ser fácil y precisamente calculable, tal como se lo propuso en sus orígenes el propio modelo burocrático. La coincidencia con éste, al respecto, estriba en la aspiración por un mayor control y precisión administrativa, solo que la calculabilidad de las “reglas” es ahora reemplazada por la idea de la supuesta calculabilidad de los “resultados”.

Tras la asunción de que lo que no puede ser medido no existe, tienden a ser postergados fines clave que no tienen expresiones tangibles a corto plazo o que no tienen medidas cuantitativas de “éxito” (como la propia producción de equidad). También de allí se origina la tendencia a la ritualización de las mediciones que logran realizarse. De hecho, hay ahora múltiples mediciones pero no disponemos en general de reales evaluaciones de los cambios en las capacidades gubernamentales pertinentes, ni de sus impactos en la sociedad. Ni siquiera sabemos, por ejemplo, si un proyecto diseñado para mejorar el sistema de administración financiera de un gobierno cambia la oportunidad y exactitud de los informes financieros o la congruencia de la información presupuestaria y contable (Schick, 2003: 45).

Por otra parte, en la búsqueda de más sofisticados, exactos e inclusivos medios de medir el desempeño y, en general, tras el uso de un pensamiento lineal racional, no solo se producen consecuencias inesperadas (buenas o malas) sino “efectos reversos”, vale decir efectos opuestos a los originalmente esperados (Gregory, 2007). Ello es particularmente visible cuando los objetivos perseguidos son complejos, exigiendo una acción organizacional de tipo colaborativa. El problema en este sentido no es solo que las nuevas tendencias fomentan la fragmentación de las estructuras gubernamentales y su

operación en compartimentos estancos por vía de la agencialización que predicán¹¹, sino que también lo hacen por vía de la lógica tecnocrática que buscan imponer. Ésta, en tanto se opone por principio al debate, la interpretación, la negociación y el escrutinio público, no admite la gestión de las interdependencias.

De hecho, el paradigma dominante premia la claridad y especificidad de los objetivos organizacionales y de las políticas públicas, así como la existencia de precisas medidas de rendimiento en torno a ellos. Por eso es perfectamente racional que los directivos públicos hagan todo lo que puedan por satisfacer esas demandas, aún pagando el precio de desestimar los esfuerzos colaborativos que a menudo requieren para asegurar la efectividad de las políticas. La paradoja es que para aumentar tal efectividad, las posiciones teóricas que subyacen a la nueva gestión pública necesitan ser más sensitivas a la necesidad de construir coaliciones políticas (tanto electorales como organizacionales), pero no lo pueden hacer realmente porque ellas se basan firmemente en la creencia de que una “buena” gestión pública debe ser esencialmente apolítica (Gregory, 2007:233).

El problema no es visible cuando la acción pública se traduce en entregar pasaportes o en administrar la tributación pero sí cuando los objetivos perseguidos son propósitos sociales tales como mantener a la gente sana o lograr que todos tengan educación de calidad, que no admiten medios meramente tecnocráticos para propender a ellos, dadas las incertidumbres técnicas y los conflictos políticos que los subyacen, al punto que se conceptúan como “*wicked problems*”.

La paradoja es que los propios gobiernos que tempranamente emprendieron las reformas reconocen que actualmente se enfrentan a la realidad de un sistema de gobierno central fragmentado y carente de un sentido de integridad estratégica. Nueva Zelanda y Australia¹², por ejemplo, para contrarrestar esta tendencia levantan el lema de “*joining up*” (Pollit, 2003) pero, como bien lo destaca Gregory (2007: 236), en esta nuevo esfuerzo ha habido poco o ningún intento explícito de cuestionar la validez del marco teórico original, el que asienta una lógica distinta a la requerida para lograr gestionar las interdependencias y enfrentar los problemas “perversos”.

Una ciudadanía aún más fracturada y debilitada respecto de sus posibilidades de influencia sobre la administración pública

Otro efecto directo de la incorporación de la lógica del Estado en el mercado se expresa en la propia tecnificación de sus relaciones con la sociedad no mercantil. Una consigna en este sentido es que si una organización social o grupo comunitario requiere financiamiento público, tiene que “presentarse a concursos” y, consecuentemente, debe preparar un proyecto que se somete a competencia con otros y que es evaluado de acuerdo a estándares medibles. La lógica se extiende a aquellas actividades que el Estado asume que pueden ser cubiertas por la sociedad civil, tales como la prevención del consumo de drogas, la gestión artística y cultural o los problemas de criminalidad, entre otros; vale decir, la lógica abarca las relaciones Estado- sociedad tanto de “abajo hacia arriba” como de “arriba hacia abajo”.

¹¹Desde la década del 90 surgen estudios que muestran que los nuevos enfoques de reforma de la administración pública producen un debilitamiento de la coordinación central. Sobre Estados Unidos, por ejemplo, véase Moe (2004). Ahora bien, lo más significativo es que los propios gobiernos que promovieron estos cambios comienzan a darse cuenta que existe un déficit al respecto.

¹²Véase al respecto, por ejemplo, el informe de la Australian Public Service Commission (2007).

Ahora bien, como lo expresa Espinoza (2004), la principal justificación para financiar de este modo micro-proyectos es la entrega de los recursos directamente a quien lo necesita, sin pasar por intermediarios. Sin embargo, en atención a que, en general, las comunidades más pobres no cuentan con capacidad para formular y gestionar proyectos (Ibídem: 160 y 161) ha surgido un nuevo tipo de intermediario: los técnicos que preparan los proyectos (o las consultoras), cuya presencia incluso es a veces condición de las postulaciones.

Esto no siempre es un problema¹³, pero sí lo es el hecho de que los concursos de proyectos ponen a las organizaciones sociales en una situación de competencia entre sí. De allí que se haya concluido que “los pequeños proyectos en comunidades locales tienden a reforzar su segmentación más que favorecer su integración” (Ibídem: 162). Si a este tipo de evidencias le asociamos que en general los propios criterios de evaluación de los proyectos obligan en los hechos a postergar cualquier propósito que no pueda ser cuantificable y a la vez medible en el corto plazo, el resultado es bastante evidente: la imposición de la lógica del mercado en la propia operación de la sociedad no mercantil, con el consecuente riesgo de una mayor lesión de la organización y del tejido social de suyo ya fracturados.

El rol concedido en términos generales a la sociedad en su relación con la administración pública refrenda, en este sentido, el efecto social más gravitante: el reforzamiento de las asimetrías sociales en lo que concierne a la capacidad de incidencia de la ciudadanía sobre las políticas públicas. Recordemos que el enfoque dominante no solo formalmente busca relevar la importancia de la relación con los clientes (así nominados) sino que pretende convertir al “poder del cliente” en la principal relación de responsabilidad ante los proveedores de los servicios públicos, proveyéndolos a tales efectos de más voz, más posibilidades de salida e incluso más injerencia directa en la provisión de los servicios (Banco Mundial, 2004: 58; BID, 1996)¹⁴. Se trata, sin embargo, de una “voz” exclusivamente individual; de una posibilidad de “salida” solo para quienes pueden escoger entre usar o no usar un determinado servicio; y de “injerencia” apenas cuando es posible el involucramiento activo, con conocimiento experto, en la gestión de un determinado servicio.

Todas estas capacidades, como sabemos, se distribuyen desigualmente coincidiendo casi por completo con las desigualdades socioeconómicas, especialmente porque involucran la activación de un recurso escaso: la información, de suyo, elusivo especialmente respecto de los servicios sociales en los que las consideraciones de calidad hacen parte de una “caja negra”. De manera que el “poder del cliente” no solo interpela a sujetos individuales sino que, respecto de ellos, es un poder que pocos pueden ejercer. Esto, más aún si consideramos que los servicios públicos son usados por diferentes públicos, que cuentan con recursos políticos también diferentes, y que los servicios públicos de menor posibilidad de influencia son, precisamente, los servicios sociales, en especial los de educación y salud (Batley, 2003).

¹³Márquez, citado por Espinoza (2004) aludiendo a un reciente análisis de la relación entre hogares y proyectos de desarrollo en Chile, indica que las comunidades progresivamente se transformaron en hábiles especialistas.

¹⁴El BID ya en 1996 hacía una buena síntesis acerca de cómo se expresan los nuevos arreglos institucionales que supuestamente devienen en poder directo de los clientes sobre los servicios públicos: “El poder de decisión de los usuarios puede fortalecerse mediante una mayor información acerca de la calidad de los diversos proveedores, con una mayor voz en el funcionamiento de tales proveedores y agencias de compras, y con mayores opciones para elegir entre diferentes proveedores (BID, 1996: 248).

Derechos sociales aún más cercenados

¿Qué ha ocurrido en el intertanto con los derechos sociales? Una mirada al respecto da cuenta, en términos generales, de una regresión acaecida en las últimas décadas, no obstante que el gasto social tendencialmente ha mejorado¹⁵.

De hecho, en la educación y la salud ha aumentado la cobertura pero también sideralmente los precios de los servicios, incluso de los provistos directamente por el Estado en algunos casos¹⁶. En el campo de la seguridad social, los estudios hechos en América Latina y Europa del Este (que fueron las regiones que más avanzaron en su privatización) han evidenciado que la cobertura de los programas ha declinado tras un refuerzo de la relación entre contribuciones y beneficios¹⁷, traduciéndose en la desprotección de la población desempleada y en general, de la de bajos recursos, que por definición debieran ser las más protegidas.

El efecto más ostensible ha sido una profunda **segmentación de los servicios** que refuerza e incluso incrementa las desigualdades sociales y que vuelve a poner la mirada en el Estado para enfrentarlas. Los resultados de la encuesta del año 2008 de Latinobarómetro son ilustrativos al respecto. Cuando se pregunta cuáles son las actividades que deberían estar en manos del Estado, un 86% de los habitantes opina que la educación básica y primaria, seguido por la salud con un 85%, el agua potable con 83%, las universidades y pensiones/jubilaciones con 82%, servicios eléctricos y petróleo con 80%, teléfonos con un 71% y finalmente el financiamiento de los partidos políticos con 59% (Corporación Latinobarómetro, 2008: 37). Lo notable de estos resultados, es que los ciudadanos prefieren un mayor control por parte del Estado en estos ámbitos, a pesar de que han sido controlados por manos privadas durante décadas (idem).

Esta percepción es similar a la encontrada en el ámbito extraregional. En efecto, a pesar de los enormes problemas en la provisión de servicios públicos, investigaciones realizadas con los usuarios de salud y de agua en Ghana, Zimbabue, Sri Lanka y en la India muestran que los usuarios apoyan, en general, su mantención en esta esfera y rechazan arreglos alternativos. La creencia en que la garantía por la prestación de servicios básicos puede ser asegurada mejor por el Estado, junto con experiencias de privatización que han empeorado la situación de los usuarios, parecieran estar en la base de tales resultados (Batley, 2003), incluso en otros ámbitos.

15Mientras la década de los 80 se caracterizó por una brusca reducción de la inversión social, debida al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y a la disminución del ingreso por habitante, durante la década del 90 ambos factores tuvieron un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años 80 (Ocampo; 1998: 33-34). Sin embargo, "en el caso de educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países" (ibídem: 34).

16En Chile, las movilizaciones estudiantiles y sociales que se están produciendo en torno a la educación, reclaman, entre otros asuntos, contra el hecho de que son los padres y los propios estudiantes los que básicamente financian en forma directa a las universidades estatales.

17Véase Gill et al. 2004, citados por Ramesh y Araral (2010).

En este último sentido, por ejemplo, después de casi dos décadas de retracción del Estado, el propio Banco Mundial reconoce que ya para el año 2005 el 74% de las concesiones de transporte y 55% de las de agua habían sido renegociadas en América Latina (citado por Ramesh y Araral, 2010:3), todo ello como producto de la decepción con los resultados de los procesos de privatización.

2. La necesidad de “un Nuevo Juego”. Un puzzle aún inacabado

¿Podemos imaginarnos un nuevo juego en el sector público? ¿Quiénes serían los jugadores? ¿Cuáles serían las alianzas necesarias para construirle viabilidad? Parte de estas preguntas nos retrotraen de nuevo al corazón de una reforma que se precie de tal: la cuestión de la modificación de los balances de poder entre el Estado, el mercado y la sociedad. Rockman (2003: 43) es enfático en este sentido: “cualquier reforma de la cual valga la pena hablar es fundamentalmente acerca de re-arreglar la distribución del poder, dar ventaja a algunos jugadores y perjudicar a otros”. El enfoque hegemónico hace una apuesta explícita en este sentido, reconociendo (al menos en su versión institucionalista) que busca alterar relaciones de poder en el sector ‘público’ (Banco Mundial (2004). Su foco son tres tipos de actores: los formuladores de política, los proveedores de servicios, y los clientes y su propuesta, como hemos advertido, dice orientarse a aumentar el “poder de los clientes” de manera de contrarrestar el poder de burócratas y políticos visualizados solo como maximizadores de su propio beneficio individual. La contracara que ofrece para ello consiste en modificar la estructura de la administración pública y sus modos de gestión, creando incentivos institucionales que, según lo reconocen sin ambages sus propios mentores, están orientados a reproducir la lógica del mercado al interior del sector público¹⁸ y a disminuir el poder del Estado dentro de él, a la vez bajo una visión de los intereses públicos que los asimila a la aspiración de la “soberanía del consumidor” en el ámbito público.

Sabemos que los móviles originales en los países anglosajones fueron aliviar las finanzas públicas y enfrentar el desencanto con los servicios públicos. Sabemos que en el camino, la retórica permitió (y aún lo permite) ganar un amplio espectro de adeptos –de diferentes ideologías- sobre todo por su promesa de que “el gobierno será más responsable, amistoso, capaz de adaptarse, eficiente y, forzosamente, no hará nada desagradable tal como aumentar impuestos” (Rockman, 2003: 44). También conocemos que para ello se ha tenido el respaldo y, más aun la promoción de grandes organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el BID y la OECD y de múltiples centros académicos. Incluso podemos concordar que ha habido cambios, entre otros, en el trato, en la apertura de información y en la expedición de trámites y que no hay una única trayectoria¹⁹. Pero hoy también conocemos que en América Latina, más allá de tales progresos, la implantación de su lógica ha generado un **achicamiento dramático de los derechos ciudadanos más centrales**, específicamente los de educación y salud, y está dando lugar a una **arquitectura institucional signada por la competencia destructiva, el individualismo y la reificación del mercado**.

¹⁸Esto lo señala en forma expresa uno de los textos pioneros para América Latina, el Informe de Progreso Económico y Social en América Latina de 1996 del Banco Interamericano de Desarrollo denominado “Cómo organizar con éxito los servicios sociales”: “El pensar en los proveedores de servicios de educación y salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese «mercado» mediante reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de elección” (BID, 1996: 245). Por su parte, el Banco Mundial expresa: “el mercado, como un conjunto idealizado de relaciones de responsabilidad, descansa más o menos exclusivamente sobre el poder del cliente, y únicamente sobre esa parte del poder del cliente que se basa en la opción de elegir, respaldada por el poder de compra” (Banco Mundial, 2004: 57 y 58).

En este contexto no es casual que el descontento con los gobiernos, que estuvo en el origen de muchos de los cambios y trascendió diferencias ideológicas, vuelva a emerger, aunque reclamando ahora lo que en su momento fue la contra consigna: “más intervención del Estado” e, incluso, en nuestros países “más servicios públicos”. La crisis económica mundial que se inicia en septiembre de 2008 con el colapso de los bancos de inversiones marca un nuevo hito en la validación del Estado. De hecho, el subsecuente rescate financiero anunciado en muchos países ha sido valorado como la más grande expansión en el rol del Estado como financiador, propietario y regulador en la mitad de un siglo (Ramesh y Araral, 2010:1).

El péndulo está pues moviéndose de nuevo a favor del Estado pero es claro que no cabe esperar resultados contundentes en la construcción de ciudadanía social ni siquiera bajo la apelación a enfoques contingentes²⁰ o de nuevas políticas sociales²¹, si el juego instituido en el sector público debilita el poder del Estado y crea condiciones adversas para la ayuda mutua y la solidaridad tanto al interior del Estado (entre sus organizaciones y niveles) como entre él y la sociedad. Como postula Sen (s/f), las instituciones y los valores son interdependientes y, como recuerda Habermas (apud. O’Donnell, 2010: 194), la libertad (tan mentada por las corrientes hegemónicas) para que sea integral no puede ser alcanzada por un solo individuo: “debe ser compartida en una sociedad que sostiene una cultura que cultiva esa libertad e instituciones que le dan efecto”.

Considerando este cuadro, es altamente probable que un juego alternativo exija de transformaciones de gran envergadura en los propósitos de la reforma del Estado y, en particular, de la administración pública, teniendo en cuenta a su vez los límites y obstáculos del sendero previo a las reformas.

Invocaciones en este sentido están ya en el aire, apelando a la necesidad de una redistribución de las relaciones de poder a favor de la sociedad (en vez del mercado) y de instituciones y valores que encarnen la lógica de la ciudadanía; o sea, “un nuevo juego”. Aludiremos a continuación a algunos de sus elementos.

19 Es sabido que hay diferencias de énfasis entre los países mentores e incluso, distintos énfasis dentro de ellos según el gobierno de turno. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, durante el gobierno de Clinton el énfasis estuvo en el aumento de la discreción de los directivos públicos y de los operadores de campo así como en la disminución del peso de los procedimientos, mientras que el gobierno de Bush se orientó más a promover la competencia, las tercerizaciones y las privatizaciones. Sin embargo, como lo destaca Rockman (2003: 45), “la realidad es más convergente que la retórica. Ambas administraciones gustaban de resaltar las reducciones en la nómina federal de pagos y el dinero ahorrado (presumiblemente recortando tareas)”.

En América Latina, en el campo de los servicios sociales, las reformas institucionales han tenido una clara preeminencia y, en lo formal, también la orientación a la “gestión por resultados” aunque con extensiones y profundidades variables.

20 Después de la crisis del 2008 diversos estudiosos reconocen que el resurgimiento del rol del Estado es un fenómeno multifacético que envuelve su retiro en algunos asuntos así como su afirmación en otros, y sostienen que la respuesta acerca del camino a seguir depende, entre otros asuntos, de cuál es el sector en cuestión, cuáles son los intereses y capacidades de los actores clave y cuál es el contexto institucional en referencia (Ramesh y Araral, 2010; Batley and Larbi, 2004).

21 En Chile, país emblemático y pionero en la instalación de las reformas con enfoque de mercado, han emergido sobre todo a partir del año 2000, nuevas políticas de protección social que, según lo reconoce Larrañaga (OJO: 14) “expanden significativamente la cobertura y los montos de los beneficios respecto de aquellas que priorizaban la superación de la pobreza en décadas anteriores, pero que **no aspiran a cubrir toda la población ni a sustituir los mecanismos de mercado existentes**” (subrayado nuestro).

Primero aparece una condición básica: *la revisión de los fundamentos teóricos sobre los cuales se basan las transformaciones en el sector público y específicamente de sus supuestos sobre la conducta humana*. Nos hemos referido antes a la “profecía auto-cumplida”: seres egoístas y calculadores creados por los propios incentivos institucionales que asumen tales supuestos. Por tanto, un cambio al respecto, según lo sustentan ya algunos estudiosos, exige de una nueva filosofía pública que cree un fundamento normativo sobre el que basar la identidad de la Administración Pública (Wamsley, 1996) y que se encargue de enfrentar entre otros los dilemas de lo individual vs. lo colectivo y de la eficiencia vs. la equidad, así como de combatir la visión dual de la naturaleza humana (mala vs. buena) y de las propias instituciones (control de la naturaleza humana vs. promoción de sus aspectos positivos) que no sólo han subyacido en los “viejos” y los “nuevos” enfoques de la reforma administrativa sino en visiones alternativas como la corriente comunitarista sobre la administración pública que se ubica en uno de los polos de cada uno de esos supuestos dilemas: el “bueno” (vg. King y Stivers, 1998; Stivers, 2001).

En segundo término, vinculado a lo anterior, las evidencias apuntan a la necesidad de plantearse la *recuperación de la lógica de la ciudadanía* en oposición a la lógica del mercado en la operación de la administración pública. Ambas lógicas, si bien pueden coexistir, son contradictorias y, por ende, cuanto más se extienden los ámbitos de validez de una más se reducen los de la otra²². Por lo tanto, para recuperar la lógica de la ciudadanía no bastan los enfoques de calidad total, las invocaciones a la participación ciudadana y menos la retórica de un servicio público al servicio de la gente por medio del gobierno electrónico, si es que no hay al menos cuatro cuestiones en juego. Primero, la consagración de los derechos sociales como derechos humanos que redunden en servicios públicos universales que, a su vez, sean de calidad y respeten la diversidad. Segundo, un compromiso social con el financiamiento de tales servicios, a fin de crearles la condición básica de viabilidad. Tercero, una transformación radical de las estructuras y de los modos de gestionar, consistentes con las condiciones institucionales al ejercicio de los derechos consagrados. Cuarto, el reconocimiento de la ciudadanía como sujeto político que ejerce su influencia directamente sobre la administración pública, pluralizando así la esfera pública.

Hay ideas para cada una de estas tareas e incluso atisbos de puesta en práctica. Pero tienden a ser ideas y prácticas fragmentadas que en tanto tales también suelen ser absorbidas por la lógica hegemónica. El desafío mayor, entonces, pareciera ser asumir que ninguna de tales tareas puede ser satisfecha si no se emprenden en paralelo las otras. Daremos a continuación algunos argumentos para fundamentar tal aserto y esbozaremos algunos cursos de acción que aparecen ya insinuados así como interrogantes que aún permanecen sin respuestas.

Derechos sociales en tanto derechos humanos²³

Un fenómeno innegable es la creciente conciencia de derechos (O’Donnell, 2010: 229) que va ahora acompañada de una significativa disposición a exigirlos, a sabiendas de que no basta inscribir derechos en el sistema legal para que ellos operen como tales. En especial, actualmente crecen las protestas colectivas así como las acciones judiciales que ponen en el tapete demandas en torno a *derechos garantizados* alusivos tanto al respeto de la diversidad social como a reclamos por la equidad en la

²²Narbondo (2003:76-77), recurriendo a Marshall, nos recuerda que la ciudadanía social otorga derecho al acceso de bienes y servicios sociales y económicos con independencia del poder de compra.

²³Nos basamos en este punto en Cunill (2010).

provisión y financiamiento de los servicios sociales y, en paralelo, por el aseguramiento de su calidad. Los derechos sociales en este sentido se plantean como derechos fundamentales sujetos a la plenitud jurídica y, por tanto, con obligaciones y responsabilidades precisas para su protección (como los civiles y los políticos).

La ciudadanía social, en términos de una titularidad universal de los derechos sociales asumidos como derechos humanos esenciales, vuelve así a reivindicarse. Comienza, además, a encontrar eco en políticas públicas que formalmente adoptan un enfoque de derechos, respaldadas por el régimen transnacional de derechos humanos²⁴, e incluso en reformas constitucionales²⁵, como la reciente de México²⁶. A pesar de que a veces se trata de derechos programáticos más que de derechos positivos, emergen varias novedades.

Una primera novedad es que aspectos relativos a la protección social comienzan a ser invocados como *derechos exigibles*²⁷. Es altamente probable que estén en el origen de este fenómeno los magros resultados de las políticas focalizadas en la pobreza extrema, el creciente malestar de los sectores medios, dado el encarecimiento de los servicios sociales provocado por su privatización, y los riesgos consecuentes sobre la cohesión social y la estabilidad política de la región. Lo cierto es que, convergiendo en parte con las demandas ciudadanas y las normativas internacionales, se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas sociales como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente, de servicios. Así, la CEPAL, por ejemplo, postula que “la aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de los derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios” (CEPAL, 2006: 18).

24O'Donnell (2010: 261) menciona entre otros los convenios internacionales sobre temas de género (1979 y 1999), discriminación racial (1965), derechos de los niños (1989) y pueblos indígenas (2007), entre otros.

25De las que la Constitución de 1989 de Brasil es pionera. No puede en todo caso desconocerse que en el ámbito internacional ya para ese entonces se insinuaba una conexión entre desarrollo humano y derechos humanos. Como lo advierte O'Donnell (2010:239) en la concepción del desarrollo humano adoptada por el PNUD ha sido muy influyente el trabajo de Sen, el que ya en una obra de 1985 sostenía que las “capacidades son un modo de caracterizar la libertad positiva, y pueden ser vistas como derechos –derechos positivos para hacer esto o para ser eso”.

26En junio de 2011se modificaron 11 artículos de la Constitución, con la finalidad de actualizar el marco legal de los derechos fundamentales, a más de reforzar a las comisiones defensoras del cumplimiento y respeto de esos derechos (Quintana, 2011: 3). Además se cambió la denominación del Capítulo Primero de la Constitución, para llamarse ahora “de los derechos humanos y de sus garantías”, entendiendo que la expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales (ibídem: 22).

27Incluso por organismos internacionales que antes defendieron la focalización a ultranza, como el Banco Mundial. Aunque es necesario considerar que la segunda “ola” de apelación a derechos que ha surgido en los últimos años en el discurso del Banco Mundial (la primera está asociada a los programas de transferencias condicionadas) pareciera adoptar la lógica siguiente: los actuales reclamos hacia la universalización (versus la focalización) de las políticas sociales pueden ser atendidos circunscribiendo los objetos de ellas. La propuesta en este caso es, por tanto, *universalizar el sujeto pero relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos*.

Ahora bien, una segunda novedad es que a la recuperación de la idea de universalidad, se agregan otros requerimientos que emanan directamente del campo normativo de los derechos humanos, en consonancia con los estándares internacionales fijados entre otros por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH). Uno de ellos es el principio de la participación ciudadana, el que, se afirma, es consubstancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos (Abramovich, 2006; Pautassi, 2007). Por otra parte, el principio de la integralidad que aparece relevado al reconocerse la interdependencia que existe entre los derechos económicos, sociales y culturales, de una parte, y los derechos civiles y políticos de la otra (United Nations, 2002: 3) así como la integralidad de los derechos sociales. Otro principio clave es el de la exigibilidad que supone reconocer explícitamente que los derechos ciudadano se traducen en *obligaciones para sus sostenedores* que puedan ser *exigibles por parte de la sociedad*, con base en sustentos *legales*.

Lo más significativo, en este sentido, es la creciente asunción de que el poder que un derecho consagrado legalmente otorga a las personas no solo requiere traducirse en el poder para acceder a un conjunto de garantías, sino también en el poder para exigirlos y hacer responsables por ellas a quienes tienen obligaciones para su plena satisfacción²⁸. Todo ello requiere de recursos, instituciones y capacidades públicas (CEPAL, 2006: 19). Nos referiremos a estas cuestiones a continuación

El financiamiento público de la construcción de ciudadanía²⁹

Si se observa el comportamiento de los ingresos públicos es posible concluir que el Estado en América Latina aún sigue siendo pobre y que, por tanto, dispone de limitadas capacidades para incidir en el fortalecimiento de los derechos sociales. En este sentido, Przeworski (1998), apoyado en una serie de datos estadísticos, muestra que mientras mayor es la desigualdad del ingreso, menores son los ingresos, impuestos y gastos de consumo del gobierno. De hecho, según datos de entre 1986-1990, los ingresos del gobierno central procedentes de impuestos en Noruega, Dinamarca, Francia, Reino Unido y Suecia correspondían a 40,2; 38,1; 38,1; 34,1 y 37,7 respectivamente, del total de ingresos del gobierno central como una proporción del GNP, mientras en América Latina el mayor (Brasil) sólo llegaba a 26,4, para de allí ir descendiendo hasta niveles del 8.0 (Guatemala). Su interpretación a esta situación es que en la región se confronta una restricción más política que económica, habida cuenta de que la débil tributación no podría atribuirse al hecho de que los impuestos impongan costos al empleo y a la inversión, puesto que gravando, por ejemplo, en 5% al quintil más alto (que recibe el 60% de todos los ingresos) podría doblarse el ingreso de los inferiores. Por ende, es posible deducir que el Estado en América Latina es pobre porque es incapaz de imponer suficientemente a los ricos.

Lo cierto es que los datos sugieren que existen muy limitados avances en materia de fortalecimiento de los ingresos públicos en América Latina por vía de la tributación, así como que ésta en los últimos años no se orienta a favor de la equidad. En tal sentido, por ejemplo, tomando en cuenta los cambios en el sistema tributario respecto del existente a inicios de los ochenta, la CEPAL (Ocampo 1998: 13) sostiene

²⁸Cabe destacar, sin embargo, que no siempre todos estos principios son reconocidos. Por ejemplo, la reforma constitucional mexicana solo señala que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse apegadas y orientadas por los principios de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad de los derechos humanos (Quintana, 2011: 24). Nótese que no se hace referencia al principio de la exigibilidad ni al de la participación social.

²⁹Lo que sigue ha sido extraído de Cunill (1999).

que el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En la OCDE, destaca, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas) (ibídem: 13). Su conclusión, al respecto, es que "existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente en las personas) en la mayoría de los países de América Latina"; considera, asimismo, que mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical (p. 15).

Una nueva institucionalidad pública que facilite el ejercicio de los derechos ciudadanos

Hemos apreciado que la adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública supone un compromiso con la universalidad, la integralidad, la participación social y la exigibilidad de los derechos. Ello exige decisiones en torno a los recursos para financiar tales emprendimientos cuya obtención, según hemos referido, se enfrenta actualmente más a obstáculos políticos que económicos. Pero, aun bajo el supuesto de que tales obstáculos sean removidos, la tarea de construirle viabilidad a estas nuevas políticas de garantías de derechos permanecerá inconclusa si es que la propia institucionalidad encargada de su implementación no es adaptada a ellas, desafiando así en forma expresa las recetas prescritas por los enfoques de reforma hegemónicos. Esto, a sabiendas de que los arreglos organizativos y de gestión contribuyen a la creación de reglas de juego que afectan los balances de poder y los valores y, con ello, las condiciones de implementación de una política con enfoque de derechos.

Las pistas acerca de cómo se debe hacer tal readaptación las proporciona el propio marco normativo de tales políticas, al menos en lo que respecta a tres de sus principios: integralidad, exigibilidad y participación social. En sí, ellos interpelan a tres atributos en el plano de la institucionalidad que son, respectivamente, los siguientes:

- La necesidad de gobernanza sistémica, expresada en el alineamiento e integración de los diversos actores para la producción de soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.
- La accountability de los prestadores de los servicios garantizados, o sea la exigencia de rendición de cuentas y del cumplimiento de las obligaciones que emergen de las garantías de derechos.
- La ampliación del espacio público, es decir el involucramiento activo de la ciudadanía en la exigibilidad de sus derechos y en la modelación de las decisiones que los afectan.

Probablemente, la mejor justificación de la necesidad de **gobernanza sistémica** que conlleva la implantación de una política con enfoque de derechos queda reflejada en el siguiente aserto de uno de los directores entrevistados de los servicios de salud en Chile respecto de la reforma sanitaria implementada a partir del año 2005 bajo una orientación de derechos: "Antes nosotros estábamos más orientados hacia la administración de los hospitales. Ahora, debemos coordinar, aunar esfuerzos en torno a la salud."

Ahora bien, aunque aún sabemos poco sobre este tema, si nos atenemos a la literatura³⁰, es posible inferir que la naturaleza de los instrumentos y procesos de gestión tienen una enorme incidencia en la construcción (o destrucción) de relaciones, aspecto clave para lograr que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública concernida en la implementación de políticas con enfoque de derechos.

Evidencias empíricas disponibles (Cunill, Fernández y Vergara, 2011; Repetto, 2009; Cunill, 2005) apoyan la idea de que la percepción de las interdependencias, y por ende, la cooperación conjunta exigen del uso de mecanismos integradores. Si la planificación es unilateral mal puede aumentar la comprensión mutua, lidiarse con las diferencias de intereses y perspectivas, y obtener visiones compartidas en torno a problemas que exigen del concurso de actores diversos, por más espacios de coordinación inter-organizacionales e inter-sectoriales que se generen. Por otra parte, si las articulaciones que se crean a través de procesos de planificación conjunta no encuentran un respaldo en los presupuestos de los actores concernidos, mal puede lograrse la articulación de sus recursos y saberes. Finalmente, pierde viabilidad la gobernanza sistémica si las evaluaciones del desempeño se orientan a medir logros individuales y los incentivos se asocian solo a su consecución.

Todo sugiere, pues, que la existencia de una real operación en red para propender a la integralidad de los derechos supone, a lo menos, procesos conjuntos de planificación, programación presupuestaria y evaluación así como instancias que posibiliten la articulación de los actores concernidos, en el marco de valores que promuevan la colaboración y la comprensión mutua de las interdependencias. Los modos de gestión por resultados asociados al patrón hegemónico de reformas institucionales del sector público no solo no problematizan sobre tales cuestiones sino que crean efectos reversos en tales sentidos, según hemos advertido. Cambios radicales son entonces requeridos para asegurar que el atributo de la gobernanza sistémica encarne en la institucionalidad encargada de la implantación de políticas con enfoque de derechos humanos.

Si colocamos ahora la mirada en otro principio consubstancial a políticas con enfoque de derechos, la exigibilidad, constataremos que su logro deviene también en la problematización de la manera como hasta ahora hemos entendido el asunto de la **accountability**.

La relación entre derechos y políticas sociales se hace posible básicamente a través de los mecanismos de *accountability* (Abramovich y Pautassi, 2006). Si estos son débiles, también lo será en la práctica la mentada relación. Bajo este marco, la construcción integral del edificio de la *accountability* reviste particular importancia. Tampoco sabemos suficiente acerca de cómo erigirlo pero sí conocemos que no se agota en la rendición de cuentas a la sociedad sino que requiere del diseño de mecanismos de exigibilidad de los derechos que puedan ser accionados directamente por la ciudadanía (reclamos administrativos, recursos cuasi judiciales y recursos judiciales) tanto como agencias independientes para la resolución de conflictos y también de órganos estatales (además de sociales) que puedan velar por sus intereses actuando como sus agentes³¹.

30Lo que sigue ha sido extraído de Cunill, Fernández y Vergara (2011), donde se exponen los principales hallazgos sobre esta dimensión teniendo como caso de estudio la implantación de la reforma chilena Allí se pueden encontrar las respectivas referencias bibliográficas.

31Esta sección se basa en Cunill (2011).

Bajo este marco, propender a la accountability supone diseñar un *sistema institucional de exigibilidad de los derechos*, o sea de reglas que el Estado fija para que los portadores de obligaciones que emergen de los derechos ciudadanos efectivamente las cumplan o sean responsabilizados por sus faltas.

El diseño de un sistema de este tipo, de suyo complejo, se complica más cuando las garantías tienen que ser cumplidas por un sistema dual de servicios (públicos y privados) respecto del cual, por tanto, debe operar también la exigibilidad de su cumplimiento. Ilustra el tenor de las dificultades al respecto el funcionamiento de los mecanismos de accountability derivados de la reforma sanitaria chilena—conocida por la sigla Auge (Acceso Universal de Garantías Explícitas)— la que adopta un enfoque de derechos pero, a la vez, se monta sobre el sistema dual de salud que se construye en la década del 80 bajo el régimen de Augusto Pinochet³², el que luego fue imitado con algunas adaptaciones por varios países de la región.

Una de las lecciones positivas que es posible extraer de este caso es que la activación de un real sistema de exigibilidad de los derechos (la cara que aflora en este tipo de políticas) requiere prestar atención, entre otros asuntos, a la creación de mecanismos y agencias independientes para la resolución de conflictos a fin de evitar la excesiva judicialización de los derechos³³. Por eso bien pudiera concluirse, en principio, que la institucionalidad no judicial expresamente creada en el caso chileno es un buen ejemplo de que la administración pública puede asumir una responsabilidad activa en la solución de los conflictos. Pero, lo que también deja insinuado este caso es que el diseño de un apropiado sistema de accountability no asegura su uso por quienes más lo necesitan. La paradoja es que la igualación de garantías, independientemente de que los prestadores sean públicos o privados, no resulta suficiente para igualar las oportunidades sociales para su exigibilidad. Esto, básicamente, porque el sistema institucional de exigibilidad de las obligaciones mantiene diferencias, de hecho y de derecho, en contra de los usuarios del sector público y en especial de los de menores recursos. Esta conclusión resulta más fuerte al recordarse que el sistema público de salud atiende cerca del 80% de la población.

Una derivación de esta experiencia es que un sistema de exigibilidad de derechos montado sobre un sistema dual de servicios tiene que considerar las desigualdades que tal dualidad conlleva y debe buscar expresamente su eliminación o, por lo menos, su atenuación. Ello, supone, entre otras cuestiones, que en el diseño de los mecanismos de información sobre los derechos (y deberes) y de los recursos de exigibilidad se tengan en cuenta las capacidades diferenciales de la población respecto de su uso. Por tanto, requiere políticas diferenciales de exigibilidad que tengan el propósito expreso de que los asegurados a través del sistema público, y en especial los pobres, puedan efectivamente reivindicar sus derechos en forma expedita. También exige de la creación de incentivos a la acción cooperativa y

³²Durante el referido gobierno, la salud fue en parte privatizada a través de la creación de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres). A partir de entonces, el derecho a la salud se encuentra entregado en su provisión, tanto al sector privado como al estatal. Este último, también reformado en los años 80, actualmente se constituye por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) que opera como asegurador público de este derecho, una red de servicios regionales de salud, de los cuales dependen los hospitales públicos y una red de consultorios de atención primaria, que, en general, dependen de las municipalidades. Recuperada la democracia, una Ley del año 2004 (Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud, Auge) respecto de un conjunto de patologías o problemas de salud establece garantías de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera tanto las personas que estén aseguradas en el Fonasa (sistema público) o en Isapres (sistema privado).

³³De hecho, existen grandes diferencias en la cantidad de recursos interpuestos ante el sistema judicial en Chile y, por ejemplo, los interpuestos en Colombia (tutelas). En el año 2007 se interpusieron 737 recursos de protección en Chile, mientras que en Colombia se interpusieron 107.238 tutelas, y en el 2009 fueron 100.490 (véase Cunill, 2011).

autónoma de las agencias que actúan en nombre de la ciudadanía, en pos de generar sinergias entre las capacidades estatales. Finalmente, en lo que respecta a la cara de la rendición de cuentas de la *responsabilización*, el caso estudiado muestra que no basta con obligar a los organismos a rendir cuentas públicas y ni siquiera son suficientes leyes de acceso a la información (ambos operantes en Chile), si no se atiende expresamente a la relevancia, accesibilidad y exigibilidad de la información acerca de los derechos así como al diálogo social sobre los resultados de las acciones de los sostenedores de obligaciones.

De manera que cuando está en juego el desarrollo de la accountability en relación a derechos ciudadanos varios otros cambios son requeridos en la institucionalidad pública estatal. Otros más afloran cuando se coloca la mirada en cómo la sociedad puede perfeccionar directamente la accountability. Ello nos da pie para tratar un tercer aspecto interpelado cuando se trata de implementar políticas con enfoque de derechos: el **espacio público** que se conforma. Este ciertamente no constituye un objeto de atención del patrón hegemónico de reformas. A lo más su problema es dotar de medios de voz a los clientes por medio de la institucionalización de oficinas de quejas y sugerencias, encuestas de satisfacción y, eventualmente, órganos consultivos. Pero, se trata de un asunto clave para hacer exigibles los derechos de la ciudadanía.

En este sentido es preciso destacar que un sistema de exigibilidad de los derechos ciudadanos tiene dos dimensiones: la institucional, que hemos referido, y la social. Esta última es la que específicamente remite al espacio público que existe cuando la sociedad actúa expresamente en pos de la defensa y ampliación de sus derechos, por medio de la participación ciudadana y el control social. Abordaremos estos asuntos a continuación.

La ampliación de la esfera pública: preguntas más que respuestas

La esfera pública constituye básicamente el espacio político que la sociedad ocupa cuando tematiza y debate acerca de asuntos de interés público y ejerce presión sobre quienes adoptan decisiones acerca de ellos con el respaldo de la ley o de la autoridad. Interpela, por tanto, al sistema político como también a la administración pública. En general, todos los enfoques autodenominados “neo-públicos” coinciden en reconocer la importancia de la participación ciudadana en la administración pública. La literatura al respecto ha proliferado en los últimos años, especialmente aquella que se funda en la teoría normativa de la democracia deliberativa y, en parte, en el neo-republicanismo³⁴. Puede pues concluirse que hay un arsenal teórico y práctico ya disponible que invoca la *ampliación del espacio público* como alternativa al tipo de participación ciudadana que sugieren los enfoques de mercado e, incluso, los modelos neo-corporativo y pluralista integrativos.³⁵ Aquel a diferencia de estos últimos no supone la abdicación de la soberanía política ni de los propósitos políticos de los agentes sociales en su relación con el Estado. Por otra parte, no persigue expresamente la colaboración ni el acuerdo en las relaciones Estado-sociedad sino el perfeccionamiento de las funciones de crítica y control de la sociedad hacia el Estado en aras de su democratización, sobre todo bajo la conciencia de que “es básicamente en una ciudadanía anclada en el Estado que se adquieren derechos legalmente accionables” (O’Donnell, 2010: 192). Una vertiente de este modelo (basada en la visión de Habermas del espacio público) asume que, a tales efectos, la influencia social debe expresarse como formación espontánea de opinión pública, liberada de la presión

34Referencias bibliográficas en ambas direcciones pueden encontrarse en Cunill (2004).

35Al respecto véase Cunill (1997).

de la toma de decisiones. Privilegia así el despliegue del poder comunicativo que pueden ejercer las asociaciones voluntarias que se encargan de propagar convicciones prácticas e intereses generalizables, a fin de persuadir al sistema político a su adopción. Sin embargo, otra vertiente de este modelo³⁶ asume la posibilidad de la creación expresa de interfaces entre el Estado y la sociedad que desencadenen procesos deliberativos entre una variedad de sus respectivos agentes.

Más allá de sus diferencias, todos estos enfoques remarcan la importancia de la ampliación de la influencia *política* directa de la *ciudadanía*³⁷ sobre el Estado y, en particular, sobre la administración pública, para aumentar la *accountability* y propender a su *democratización*. Múltiples experiencias no solo circunscritas a los ámbitos locales han emergido en la región al respecto, muchas recientemente con respaldos legales. Sin embargo, la práctica sobre aquellas que han sido inducidas desde instancias estatales sugiere que hay nudos críticos importantes que limitan el despliegue de una esfera pública vigorosa.

El caso del modelo de los Consejos deliberativos – Conferencias sobre políticas sociales que existen en Brasil en los tres niveles de gobierno, considerados una de las más importantes innovaciones institucionales de interfaces entre el Estado y la sociedad que buscan democratizar las decisiones de política y el control social³⁸, dan importantes pistas acerca de algunos nudos críticos.

Una evidencia relevante es que cuando el control social opera a través de órganos ad-hoc (como lo son los Consejos) en desmedro de otras alternativas preexistentes o de formatos procedimentales, no solo existe el riesgo de lesionar el tejido social constituido, sino el de un eventual uso clientelar de las estructuras de participación. Lo cierto es que a pesar de que los Consejos de Políticas en Brasil son paritarios o con participación mayoritaria de la sociedad, no satisfacen plenamente la condición básica para el ejercicio del control social, la *autonomía social*, porque el Estado es el que suele determinar quienes ejercen la representación social³⁹. Tampoco disponen de una efectiva *capacidad de forzar* la observancia de los mandatos o reclamos sociales. Ello, no obstante que tienen la ventaja (muy poco frecuente en otros dispositivos existentes en América Latina) de que legalmente están dotados de recursos poderosos para forzar la observancia de la administración pública, específicamente tanto el poder de aprobar el presupuesto del área y de distribuir los recursos de los fondos correspondientes, así como el poder de la deliberación. Sin embargo, en la práctica estos recursos tienden a no ser utilizados, lo que explicaría a su vez el fenómeno de la huida de las burocracias estatales de este tipo de órganos.

36Entre los autores que adscriben a esta corriente están Fung y Wright (2003), Santos y Avritzer (2004), Avritzer (2009) y Cunill (1997).

37Manejamos acá la noción de ciudadanía no en su expresión legal-formal, sino para aludir a la sociedad como portadora de derechos políticos.

38Nos basamos en los hallazgos empíricos de una investigación sobre los Consejos de Política que existen a nivel federal, sobre todo al de salud, asistencia social, adultos mayores y niños y adolescentes (Cunill, 2010a, 2010b, 2011 b)

39De los nueve Consejos a nivel federal creados o reformulados a partir del año 2003 con carácter deliberativo y paritario, en solo tres los representantes de la sociedad civil son escogidos en foro propio. Respecto de los ocho Consejos deliberativos que tienen participación mayoritaria de la sociedad, en tres casos quien determina la representación de la sociedad es el Gobierno (véase Cunill, 2010a).

Cada uno de estos asuntos muestra que hay variados problemas a enfrentar cuando se busca que el control social aumente la accountability de la administración pública.

Tampoco está exenta de problemas la relación entre participación social y democratización de la gestión pública cuando ella se pretende establecer por medio de estructuras promovidas por el estado. De hecho, con la excepción de los presupuestos participativos que suelen ser usados por los sectores pobres y las personas no organizados, no es infrecuente que, una vez abiertos canales de participación ciudadana, sean copados por intereses organizados y reproduzcan las pautas de exclusión social. En general, la participación social no es *per se* balanceada ni representativa (Leach y Wingfield, 1999: 55).

Instancias como los Consejos de Políticas de Brasil muestran que incluso existiendo una representación paritaria o mayoritaria de la sociedad, ciertos actores pueden quedar subrepresentados, mientras otros resultar sobrerrepresentados⁴⁰. Este caso ilustra bien, por tanto, que la representatividad del conjunto social no se asegura automáticamente. El problema es mayor dado que en una misma categoría de intereses suelen ser siempre las mismas organizaciones las que participan (véase al respecto Cunill 2010a, según datos del IPEA, 2009).

Todo ello sugiere que la creación de espacios institucionalizados de participación ciudadana requiere de medidas expresas para asegurar la representación social de los sectores que no tienen voz⁴¹ y compensar los costos de la participación para los sectores más carenciados, a fin de atenuar las asimetrías en la representación social en los procesos de formación de las decisiones públicas y contribuir a la democratización de la gestión pública. En este sentido es preciso considerar además que los servicios públicos son usados por diferentes públicos, que cuentan con recursos políticos también diferentes (Batley, 2003). El punto a destacar es que los servicios públicos de menor posibilidad de influencia son, precisamente, los servicios sociales, en especial los de educación y salud.

Finalmente no puede soslayarse el hecho de que la representatividad social no solo alude a la debida consideración “al menos”⁴² de todas las categorías de intereses sociales que son interpelados por los asuntos que tratan las instancias de participación. También es clave la medida en que los representantes actúen efectivamente como tales; o sea, que lo hagan en nombre de los representados y no solo de sí mismos. La autonomización respecto de las bases sociales y la consecuente elitización de la participación ciudadana es uno de los mayores riesgos que actualmente está anulando su contribución a la democratización de la administración pública. Aflora, a partir de acá, un nuevo tema: *la accountability de las propias instancias de participación social*⁴³

40De los 9 Consejos nacionales creados o reformulados a partir de 2003 con carácter deliberante y paritario, solo uno contempla representación de usuarios; por su parte, de los 8 Consejos deliberantes con participación mayoritaria de la sociedad existentes a nivel federal apenas en uno hay participación de usuarios. Por otra parte, en todos los casos donde existe representación de asociaciones de profesionales, aunque tengan el mismo porcentaje de representación que el resto de las categorías de intereses sociales, su incidencia tendencialmente es mayor (Cunill, 2010a y 2011a).

41 Entre las sugeridas están hacer discriminación positiva o usar el sorteo.

42Decimos “al menos” porque idealmente también debiera existir representación de la ciudadanía como tal, en representación de los intereses públicos más generales.

En suma lo que sugieren las evidencias prácticas, es que las interfaces entre el Estado y la sociedad tanto para mejorar la accountability como la democratización de los asuntos públicos, enfrentan aún una serie de desafíos. Así lo que queda insinuado es que la mera invocación a la participación ciudadana y al control social no provee una respuesta para propender a la ampliación del espacio público si no responden, a la vez, a los nudos críticos que las experiencias más avanzadas ya sugieren. En el caso del control social, la autonomía social y la capacidad de generar consecuencias. En el caso de la participación social, la debida representatividad social y la inclusión social. En ambos, su propia accountability, además de las condiciones de la deliberación.

Finalmente, en atención al nuevo sector público que se ha configurado, resulta de fundamental importancia establecer cómo la participación ciudadana puede extenderse a aquella parte de los servicios públicos que son actualmente prestados a través de asociaciones público-privado. Incluso, teniendo en cuenta que en muchos países una parte significativa de los servicios públicos han sido privatizados resulta también indispensable profundizar en la conexión entre participación ciudadana y regulación. De no ocurrir esto no sólo estaremos limitando las posibilidades de incidencia de la ciudadanía sobre los servicios públicos, sino que también estaremos cercenando las oportunidades de mejorar los procesos regulatorios de modo que respondan mejor a criterios democráticos. Soluciones diversas han sido ya intentadas, entre ellas la institución del derecho a la participación de los usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privado. Pero es claro que en este campo resta mucho por explorar para poder aproximarnos a una co-producción de los servicios de regulación, que tenga a su vez en consideración tanto los límites que imponen las asimetrías de la información, como la potencial captura del proceso político por el modelo corporativo de intermediación de intereses.

No puede dejar de destacarse, por otra parte, que ya tampoco basta invocar a la necesidad de la rendición de cuentas de la propia sociedad civil cuando ejecuta tareas públicas, ya que es evidente que el sesgo financiero, económico-contable, técnico, burocrático o empresarial que suele mantener actualmente contribuye poco al fortalecimiento de la esfera pública ⁴⁴.

Conclusiones

La posibilidad de un nuevo juego que recupere la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abierta ciertas condiciones pero también múltiples restricciones. Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público que se han configurado en los últimos 30 años imponen al despliegue de políticas sociales con enfoque de derechos humanos. Estas, como ha sido destacado, no solo requieren de financiamientos públicos sino de una institucionalidad pública robustecida en el campo de los servicios públicos y de una esfera pública vigilante; vale decir exactamente lo contrario a lo que tenemos actualmente.

43Y, por ende, aspectos como la periodicidad y tipos de contenidos de la rendición de cuentas a la sociedad; los procedimientos para asegurar que los actos de rendición de cuentas sean procesos dialógicos (por ejemplo, obligación de divulgar con antelación la información que se tratará en la rendición de cuentas; normas de escucha a los participantes; convocatorias amplias a través de todos los medios posibles, etc.); y los mecanismos de seguimiento permanente de las resoluciones emanadas de las instancias de participación, entre otras.

44Véase, al respecto, Cruz y Pousadela (2008).

El problema mayor es que el cuadro actual no solo compromete en el corto plazo la viabilidad de iniciar el camino del aseguramiento efectivo de derechos, sino que al más largo plazo puede trancar este camino al permanecer latente el riesgo de que las acciones públicas y el ethos públicos sean definitivamente reemplazados por un sector privado engrosado y una lógica de mercado colada en el corazón tanto del Estado como de la sociedad.

El asunto clave remite pues a la arquitectura social que heredaremos a las nuevas generaciones. Si en definitiva, gana la batalla la universalización de derechos e incluso su exigibilidad, pero pierde terreno lo público, la victoria probablemente será pírrica.

Aunque es evidente que hay matices, el escenario en términos generales ya ha sido dramáticamente cambiado. El poder del estado en el sector público ha disminuido tras el vertiginoso crecimiento de las figuras de las contrataciones externas y “vouchers” (todos con financiamiento público) en el campo de los servicios sociales. Pero, además, estos han sido sometidos a una inédita segmentación producto de los procesos de privatización de servicios públicos esenciales. En este sentido, aquellos países que iniciaron tempranamente las reformas lo que muestran son dos sectores respecto de los servicios de educación y salud: uno privado, grande en extensión y profundidad, y otro público, pequeño y que se sostiene en gran medida con el gasto de bolsillo pero que a la vez financia significativamente al primero. Por su parte, aquellos servicios que han sido trasladados a niveles sub-nacionales han tendido a abonar aún más el terreno de los negocios privados tras su delegación a ellos, o bien han sido reconvertidos en servicios privados (piénsese en el caso de la figura de las corporaciones municipales que operan bajo los principios del derecho privado), o se han fragilizado aún más tras la figura de los financiamientos compartidos imposibles de asumirse por municipalidades o entidades locales pobres.

Bajo este escenario, una paradoja posible es que las garantías de derechos terminen reforzando aún más los negocios privados si el sector público no puede atender las demandas que a él se dirigen. Si nos atenemos una vez más al caso chileno, veremos que esta paradoja ya tiene visos de realidad⁴⁵. Lo anterior alerta sobre la importancia de devolver la mirada sobre recursos e institucionalidad acorde con la implantación de políticas de derechos en el sector público estatal y, eventualmente, no estatal.

Perfilar una nueva institucionalidad al interior de la administración pública probablemente exigirá de muchos cambios que aún no sabemos bien cómo enfrentar. En cualquier caso, según lo hemos acá advertido, unos ya son evidentes. Gobernanza sistémica, en vez de competencia destructiva o redes circunstanciales e instrumentales movidas solo por la obtención de beneficios económicos. Sistemas institucionales de exigibilidad de derechos que puedan ser usados por los que más los necesitan, en vez de que refuercen las asimetrías sociales. Rendición de cuentas públicas, en vez de presentación unilateral de historias formales. Evaluaciones que sirvan para orientar las políticas, en vez de que conduzcan a reificar solo lo que puede ser fácilmente medido. Valorización del personal público, en vez de marginalización de sus derechos y profundización de sus desigualdades.

⁴⁵Bajo el alegato que las garantías de salud operan independientemente del tipo de proveedor y ante las listas de espera en el caso de los asegurados por el sistema público, la solución ha sido entregar un bono para ser usado en el sistema privado, o sea proveer de más recursos al sector privado mercantil. De hecho, la garantía de oportunidad con plazos garantizados se hace efectiva a través de la compra del servicio en el sector privado si no hay resolución en el sistema público.

Y, en forma destacada, oportunidades para la ampliación de las interfaces entre el estado y la sociedad que redunden en la vigorización de la esfera pública, en vez de instancias instrumentalizadas o directamente cooptadas por el estado o copadas por pseudo representantes sociales, que no devienen en incidencia ciudadana sobre la democratización de las políticas ni sobre la accountability de la gestión pública.

Todo ello necesario para construir viabilidad a la implementación de políticas con enfoque de derechos. Pero, no solo por ello. La administración pública forma sociedad no solo a través de sus resultados, expresados en bienes y servicios, sino a través de sus procesos. Si ellos interpelan a seres humanos egoístas y calculadores, fomentan tanto a su interior como hacia afuera de ella el egoísmo, el cálculo, el todo vale. La pregunta final es si acaso es esta el tipo de sociedad que puede realizar los ideales de libertad efectiva e incluso de felicidad que ahora es tan crecientemente valorada.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en Revista de la CEPAL, N° 88, Santiago, abril, pp. 35-50.
- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006), “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”, documento presentado en el Seminario “Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas para Enfrentar la Pobreza y la Desigualdad”, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires .
- Avritzer, Leonardo (2009), Sociedade civil e participação no Brasil democrático. Em: “Experiências nacionais de participação social”, Leonardo Avritzer (coord.). São Paulo: Cortez Editora.
- Australian Public Service Commission (2007), Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective. Australian Government. Commonwealth of Australia.
- Banco Mundial (2002), Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004), Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, Banco Mundial.
- Batley, Richard (2003), “A política da reforma na provisao de servicios públicos”, en Caderno CRH, N° 39, Salvador.
- Batley Richard and George Larbi (2004), The Changing Role of Government. The Reform of Public Services in Developing Countries. New York: Palgrave Macmillan.
- BID (1996), Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales : informe 1996, Washington, BID.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Lo público no estatal en la reforma del Estado, Bresser Pereira, Luiz Carlos, ed. y Cunill Grau, Nuria, ed., Buenos Aires, CLAD; Editorial Paidós.
- Calderón Z., Alberto (1997), “Voucher program for secondary schools: the Colombian experience”, en Red latinoamericana y caribeña para la privatización , SELA. Secretaría Permanente, comp., Caracas, SELA; AECI.
- CEPAL (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago, CEPAL
- Corporación Latinobarómetro (2008), Informe Latinobarómetro 2008. Santiago, noviembre.
- Cruz, Anabel y Pousadela, Inés, editoras (2008), Poder, rendición de cuentas y sociedad civil, Uruguay, Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).
- Cunill Grau, Nuria, Margarita Fernández y Marcos Vergara (2011), Gobernanza Sistémica para un Enfoque de Derechos en Salud. Un análisis a partir del caso chileno. En: Revista Salud Colectiva, 2011;7(1):21-33, Buenos Aires.

- Cunill Grau, Nuria (2010), Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 46 (febrero), pp. 41-72. Caracas.
- _____ (2010a), Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. Relatorio N°1 (septiembre 2010). Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil/ World Bank/ PNUD.
- _____ (2010b), La gobernanza democrática en la administración federal brasilera. Una valoración de la contribución a la accountability y a la democratización de la gestión pública de los modelos de participación implantados. Relatorio N°2 (noviembre 2010). Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil/ World Bank/ PNUD.
- _____ (2011a), Control y participación social en la administración federal brasilera. Balance y perspectivas. Relatorio N°3 (junio 2011). Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil/ World Bank/ PNUD.
- _____ (2011), Responsabilización y exigibilidad de los derechos en salud ¿Qué se puede aprender de la reforma sanitaria chilena?
- _____ (2009), El Mercado en el Estado. En: Revista Nueva Sociedad, N° 221, Buenos Aires.
- _____ (2005), La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Washington, 2005 (publicado electrónicamente: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/intersector/intersect.html).
- _____ (2004), “La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer”, en Política y gestión pública, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- _____ (1999), La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia. En Revista del Clad Reforma y Democracia, No. 13 (febrero), pp. 53-98. Caracas.
- _____ (1997), Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social, Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- Espinoza, Vicente (2004), De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. En Política N° 43, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, pp. 149-183.
- Ferlie, Ewan [et al] (1996), The new public management in action, Oxford, Oxford University Press.
- Forssell, Anders and Lars Norén (2007), (The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand. En: Christensen, Tom and Per Laegreid (Edit.), Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms. England: Ashgate Publishing Limited.
- Fung, Archon y Olin Wright, Erik (2003), “En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, en Democracia en profundidad, Archon Fung y Erik Olin Wright (Ed.), Universidad Nacional de Colombia.
- Frisancho Arroyo, Ariel David (2005), Participación ciudadana en la cogestión local de salud: el Programa de Administración Compartida de los Servicios de Salud (Perú, 1994-1999). Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Fuentes Mohr, Fernando (1996), La modernización institucional de los sectores sociales en el marco de la reforma del Estado en Centroamérica. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre.

- González, Pablo (1997), “El desafío de la eficiencia y la equidad en la reforma educativa chilena”, en *Las reformas sociales en acción: educación*, Amalia Anaya et al., Santiago de Chile, CEPAL; Naciones Unidas.
- Gregory, Robert (2007), “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting? En: Christensen, Tom and Per Laegreid (Edit.), *Trascending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Hood, C. (1991), *A Public Management for all Seasons*. En: *Public Administration*, Vol.19, Oxford.
- King, Cheryl Simrell y Stivers, Camilla (1998), “Conclusion: strategies for an anti-government era”, en *Government is us: public administration in an anti-government era*, Cheryl Simrell King y Camilla Stivers (eds.), Thousand Oaks, Sage Publications.
- Larrañaga, Osvaldo (2010), *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. En: Larrañaga, Osvaldo y Dante Contreras (Edit.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Editorial Uqbar.
- Leach, Steve y Wingfield, Melvin (1999), “Public Participation and the Democratic Renewal Agenda: Prioritisation or Marginalisation?”, en *Local Government Studies*, Vol. 25 No. 4, London.
- Moe, Ronald C. (1994), “The “reinventing government” exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences”, en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 2, Washington.
- Narbondó, Pedro (2003), *Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado*. En: Ramos, Conrado (editor), *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- OCDE (1995), *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*, Paris, OCDE.
- O’Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ocampo, José Antonio (1998). *Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal*. Santiago: CEPAL. Mimeo.
- Pautassi, Laura (2007), “El ciudadano como cuestión social: una aproximación desde el enfoque de derechos”, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 87).
- Pierre Jon and Martin Painter (2010), *Why legality cannot be contacted out: exploring the limits of New Public Management*. En: Ramesh M, Eduardo Araral Jr. and Xun Wu, *Reasserting the Public in Public Services. New Public Management Reforms*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Przeworski, Adam (1998). *The State and the Citizen*. New York: New York University. Mimeo.
- Pollit, Christopher (2003), “Joined-up government: a Survey” en *Political Studies Review* Vol 1, pp.34-49.
- Quintana Roldán, Carlos F (2011), *Derechos humanos y desarrollo social*. Documento presentado al Seminario Internacional “Instituciones y Desarrollo” del Colegio Mexiquense A. C., 25 y 26 de agosto, Zinacantepec, México.
- Ramesh M, Eduardo Araral Jr (2010), *Introduction: reasserting the role of the state in public services*. En: Ramesh M, Eduardo Araral Jr. and Xun Wu, *Reasserting the Public in Public Services. New Public Management Reforms*. London and New York: Routledge. Taylor & Francis Group.
- Ranson, Stewart y Stewart, John D. (1994), *Management for the public domain: enabling the learning society*, New York, St. Martin's Press.

- Repetto, Fabián (2009), “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y de la intersectorialidad”, en *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, Magdalena Chiara y María Mercedes di Virgilio (orgs.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Rinne, Jeffrey James; Gupta, Tanya; y Hirmer, Tomas (2008), *The Age of Performance: Are our Concepts and Data up to the Task?* Documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Rockman, Bert A. (2003), *¿Conseguir algo por nada o nada por nada?* En: Ramos, Conrado (editor), *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo (2004), “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en *Democratizar la democracia*, Boaventura de Sousa Santos (Coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen A. (s/f) *¿Qué impacto puede tener la ética?*. Disponible en <http://www.uca.edu.sv/facultad/clases/eco/100203>
- Schick, Allen (2003), “La modernización del Estado: reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad para gobernar”, Washington, BID. Documento presentado en la IV Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, 11 y 12 de diciembre.
- _____ (2004), “El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, Caracas.
- Stivers C. (2001), *Citizenship ethics in public administration*. En: Cooper TL, editor. *Handbook of Administrative Ethics*. Nueva York: Marcel Dekker; 2001.
- Wamsley, Gary L. (1996), “A public philosophy and ontological disclosure as the basis for normatively grounded theorizing in public administration”, en *Refounding democratic public administration : modern paradoxes, postmodern challenges*, Gary L. Wamsley y James F. Wolf (eds.), Thousand Oaks, Sage Publications.
- United Nations (2002), *Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Ginebra, Office of the High Commissioner for Human Rights.
- Walker Richard M, Gene A Brewer and George A Boyne (2010), “How far market orientation penetrated public organizations? An empirical test on customer satisfaction”. En: Ramesh M, Eduardo Araral Jrand Xun Wu, *Reasserting the Public in Public Services. New Public Management Reforms*. London and New York: Routledge. Taylor & Francis Group.